

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



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:

*Элебаева А.Б.
Ожукеева Т.О.
Сыдыков Б.К.
Торогельдиева Б.М. – ответственный
редактор
Жапаров Т.Т.
Мурзаев С.К.
Майчиев Ш.Ю.*

Главный редактор

Акматалиев А.А.

Номер 15

2012

В настоящем выпуске представлены материалы VI-го Международного форума в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы на тему «Добросовестное управление в системе государственной и муниципальной службы: достижения, проблемы и перспективы», который проходил 18 ноября 2011 г. в Академии управления при Президенте КР (г. Бишкек).

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

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

Данный номер журнала издан при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайделя.

ПРЕДИСЛОВИЕ

VI Международный научно-практический форум стран-партнеров в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих традиционно прошел 18-19 ноября 2011 г. в Академии управления при Президенте КР. Основной целью форумов стало 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 VI международного форума в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы на тему «Добросовестное управление в системе государственной и муниципальной службы: достижения, проблемы и перспективы», который проходил 18-19 ноября 2011 г. в г. Бишкек в Государственной резиденции № 1, в Доме приемов «Конгресс-холл», приняли участие в качестве докладчиков руководитель Аппарата Президента Кыргызской Республики, депутаты Жогорку Кенеша, представители государственной кадровой службы Кыргызской Республики, образовательных учреждений нашей республики и зарубежных стран, академий государственного управления и государственной службы при Президентах Республики Казахстан, Республики Таджикистан, международных организаций – ОБСЕ, ТИРИ, Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ) и другие.

В данном номере «Вестника» представлены научные статьи участников Международной научно-практической конференции «Добросовестное управление в системе государственной и муниципальной службы: достижения, проблемы и перспективы», которая проходила в рамках данного форума.

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

**МАТЕРИАЛЫ VI МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА
В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ И
ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ НА ТЕМУ «ДОБРОСОВЕСТНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И
ПЕРСПЕКТИВЫ» (18-19 НОЯБРЯ 2011 Г.)**

**ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО
РЕКТОРА АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
А.А. АКМАТАЛИЕВА**

Уважаемые участники и гости форума!

Прежде всего позвольте приветствовать Вас участников VI Международного форума стран-партнеров в области обучения государственных и муниципальных служащих, а также гостей представителей международных организаций, дипломатических представительств, высших учебных заведений.

Тема форума посвящена весьма актуальной проблеме. Государственная и муниципальная служба не только главный элемент системы государственного и муниципального управления, но и важнейший инструмент преобразований в экономике, социальной, культурной и других сферах. Позитивный опыт успешных стран наглядно демонстрирует, что модернизация государственного управления зависит от кадров, обладающих не только высоким уровнем профессионализма, но и нравственным потенциалом.

Для нас сегодня остро стоит вопрос выработки принципиально новой управленческой идеологии, направленной на обновление политико-управленческой культуры, формирование готовности должностных лиц к принятию решений в условиях растущей свободы действий и повышения личной ответственности с ориентацией на служение гражданам.

Многочисленные исследования услуг в образовании, здравоохранении, социальной защите, водоснабжении, санитарии и других сферах, проведенные неправительственными и международными организациями, показали неудовлетворенность населения их качеством.

На изменение этого положения направлена начатая у нас работа по формированию новой институциональной среды функционирования органов власти Кыргызской Республики.

У государственных служащих всех ветвей и уровней власти «...необходимо формировать новое мышление, основанное не только на глубоком понимании процессов и отношений в системе государственного управления и местного самоуправления, соблюдения установленных регламентов и процедур, но и на добросовестной деятельности».

Уважаемые участники и гости форума!

Понятие «добросовестность управления» сегодня стало одним из дискурсов в рамках различных концепций эффективного государственного управления.

В широком смысле это понятие охватывает общие принципы, на которых основано государственное управление, такие как политическая стабильность; представительность органов власти; эффективность и результативность их деятельности; регулярная отчетность и прозрачная деятельность; качественное законодательство и господство права.

В этом смысле добросовестное управление известно как надлежащее руководство (Good Governance).

Например, документы ПРООН это характеризуют через список таких показателей управления, как подотчетность, гендерный баланс, вовлечение граждан и общественности в управление, мобилизация ресурсов для социальных целей, регулирование вместо контроля, реагирование на критические потребности общества и др.

В более узком смысле слова добросовестное управление включает набор ценностей, касающихся в большей степени государственных и муниципальных служащих.

К ним можно отнести:

- соблюдение этических норм;
- соответствие слова и дела;
- компетентность;
- руководство требованиями законов.

В совокупности они определяют общее улучшение системы государственного управления. Они рассматриваются не только как подход к повышению эффективности государственного управления, но и как подход к развитию, сокращению бедности, решению других проблем развивающихся и переходных стран.

Уважаемые участники и гости форума!

Эффективность государственного управления напрямую зависит от того, насколько духом добросовестности пропитана не только система государственного управления, но и весь государственный аппарат. Ключевой фигурой здесь являются государственные и муниципальные служащие.

Как говорил известный государственный деятель Германии Отто Бисмарк: «С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы».

Когда мы говорим о кадрах государственного управления, обычно мы делаем акцент на профессионализме государственных служащих. Профессионализм и компетентность у человека, как правило, формируются в ходе целевой подготовки. Кадры государственной службы с предварительной подготовкой должны быть количественно увеличены. Поэтому в повышении уровня профессионализма государственных служащих важна роль системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Следует подчеркнуть, что подготовка профессиональных госслужащих с высокими морально-этическими качествами это двуединый процесс. Имеется прямая связь между профессионализмом, нравственной культурой госслужащих и уровнем эффективности государственного управления.

Поэтому необходимо активизировать усилия по профессионализации государственной службы и заполнения ее людьми, которые не являются случайными в этой сфере. Сегодня же наша государственная служба характеризуется больше как статусная, чем профессиональная. Для занятия должности на государственной службе достаточно иметь высшее образование по любой специальности и пройти соответствующий конкурс.

Профессионализация же государственной службы предполагает, что вход в нее и дальнейшие должностные перемещения требуют предварительной подготовки каждого. Здесь уместна аналогия с работой врача или учителя, допуск к которым производится, как известно, после специальной профессиональной подготовки.

Поэтому надо создать такие организационные и правовые условия, когда для поступления на государственную службу наличие соответствующего документа (минимум сертификата) о предварительной подготовке или прохождении курса обучения по установленной программе является обязательным условием.

Повышение в должности необходимо также осуществлять только после прохождения программ обучения, адаптированных для замещения соответствующей государственной должности (статс-секретаря, начальников управлений и отделов, главных специалистов и т.д.). Для занятия вакантных должностей государственной службы необходимо активно привлекать лиц, включенных в состав Национального резерва кадров, прошедших также соответствующую подготовку.

Поэтому нам нужна многоуровневая система подготовки государственных служащих, ранжированная в зависимости от категорий государственных должностей.

Только таким образом, постепенно, с учетом опыта зарубежных стран, нашу государственную службу можно перевести из статусной в формат профессиональной службы.

В общем же нам необходима новая генерация государственных служащих. Они должны быть не только подготовленными профессионально, грамотными, но и быть истинными патриотами, не ангажированными частными интересами. Именно такие кадры способны изменить качество власти в лучшую сторону.

Поэтому мы должны усилить нравственную и морально-этическую составляющую государственной службы. Это веление времени. Механическое сокращение численности государственных служащих при одновременном повышении их заработной платы эту проблему решить не может.

Внедрение добросовестного управления в практику государственного и муниципального управления долговременный, комплексный и многогранный процесс. На этом пути нам предстоит еще многое сделать, чтобы добросовестное управление прочно вошло в нашу жизнь. Это мы можем осуществить постепенно, путем последовательных шагов к улучшению.

Убежден, что совместными усилиями всех здоровых сил нашего общества мы сможем в XXI веке сделать эффективным наше государственное управление, а страну превратить в развитое, демократическое, современное и процветающее государство.

Настоящий форум – хорошая возможность ученым и практикам совместно обсудить актуальные проблемы в этой сфере, обменяться опытом их решения и наметить дальнейшие перспективы добросовестного управления в системе государственного и муниципального управления.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО РУКОВОДИТЕЛЯ АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ Э.С. КАПТАГАЕВА

Уважаемые участники и гости форума!

Прежде всего позвольте приветствовать Вас и поблагодарить за приглашение принять участие в данном форуме.

Тема форума посвящена очень актуальной проблеме. Как Вы знаете, в Кыргызстане недавно произошло событие огромной политической и общественной значимости – переход от одного демократически избранного Президента к другому. Выборы прошли спокойно и организованно. Тем самым заложены основы новой традиции мирной передачи власти.

Общепризнано, что основу устойчивого социально-экономического развития составляют такие универсальные принципы, как главенство закона, справедливость, равноправие и отсутствие дискриминации, а также гарантии защиты прав человека для всех людей, проживающих на территории страны.

Этими принципами должны руководствоваться все ветви государственной власти – Президент, Парламент и Правительство страны. Они должны лежать в основе дальнейшего реформирования системы государственного управления нашей страны.

Эти реформы, как и в других странах, направлены на повышение эффективности органов государственной власти. Главная их цель – повышение качества жизни граждан.

Для ее достижения необходимо выработать и реализовать различные меры политики, среди них:

- оптимизация структуры органов исполнительной власти;
- обеспечение эффективности и результативности деятельности государственных органов и их служащих;
- разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг;
- введение действенных антикоррупционных механизмов в госорганах;
- обеспечение подотчетности и повышение прозрачности их деятельности и др.

Одна из важных задач – это повышение доверия населения к органам власти. Это самая объективная оценка деятельности органов власти всех уровней. Для этого необходимо добросовестное управление на всех уровнях власти. Это предполагает подотчетность органов власти перед общественностью и возможность граждан участвовать в процессе принятия решений, касающихся их повседневной жизни и будущих перспектив. Без реального обеспечения общественного контроля деятельности органов власти невозможно говорить о добросовестном управлении.

В этом все мы убедились на опыте нашей страны, пережившей в своей новейшей истории две революции, приведшие к падению двух авторитарных режимов, с такими их чертами, как семейственность, клановость, коррумпированность, продажность, подавление прав и свобод граждан и в конечном итоге игнорирование и забвение национальных интересов страны.

Уважаемые участники и гости форума!

После апреля 2010 года с особой остротой встал вопрос о том, как вернуть доверие граждан к государственной власти и добиться того, чтобы государственные органы работали на благо страны и всего народа. С первых дней после 7 апреля 2010 года мы приступили к налаживанию утраченного взаимодействия граждан и власти, приданию процессу принятия решений большей прозрачности и демократичности, ликвидации всевозможных коррупционных схем, опутавших все общество.

Мы учитывали опыт развитых стран. Во многих из них при центральных и местных органах власти действуют институты, связывающие органы власти с людьми, с их проблемами на местах. Они называются по-разному: консультативные или общественные советы, комиссии и т.д. Например, в России они известны как Общественная палата.

У нас неоднократно пытались создать такие институты. Однако и они в условиях прежних семейно-клановых режимов оказались нежизнеспособными.

Поэтому для приобщения общественности к участию в процессах принятия государственных решений и мониторингу их исполнения мы решили использовать новые механизмы.

Нам пригодился мировой опыт, накопленный в рамках широко признанной на международном уровне Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО). Кыргызская Республика, включившись в эту инициативу, пройдя все необходимые

процедуры, стала одной из двух постсоветских стран, признанных международным сообществом как страна, отвечающая всем критериям ИПДО. Одной из важнейших компаний, вошедших в эту программу, является «Центерра», работающая на Кумторе.

Учитывая все это, одним из таких механизмов взаимодействия власти и общественности стали Общественные наблюдательные советы (ОНС), созданные при государственных органах. За последние полтора года мы проделали большую работу.

Сначала в 2010 году мы создали в качестве пилотных ОНС в 10 госорганах, где вопросы обеспечения прозрачности и открытости носили чрезвычайно актуальный характер. На втором этапе мы приступили к расширению сети ОНС, создав их при 41 госоргане. Эту задачу мы решили к середине 2011 года. Параллельно, по инициативе с мест, развернулась работа по созданию ОНС и при органах местного самоуправления.

Сегодня мы находимся на третьем этапе, этапе укрепления правовой основы ОНС. На стадии общественного обсуждения находится проект закона «Об общественных наблюдательных советах и других органах общественного контроля».

Таким образом, через формирование ОНС мы стремимся выстроить мост взаимопонимания между народом и властью, которые были призваны играть роль не только «ока всевидящего», но и служить источником формирования альтернативного видения развития отдельных сфер нашего общества.

У нас реализовано много других инициатив по повышению уровня добросовестности управления. Здесь я хотел бы упомянуть только некоторые из них.

Это Инициатива прозрачности топливно-энергетического комплекса Кыргызской Республики. Мы не остановились на прозрачности горнодобывающей отрасли и решили распространить это на энергетику. Сегодня ведется аудит крупнейших энергокомпаний страны силами международных аудиторов, а ведь туда всего два года назад был напрочь закрыт путь даже для депутатов Жогорку Кенеша.

Благодаря этому ситуация в электроэнергетике начала меняться. В частности, снижены потери электроэнергии до 20 %, увеличены сборы платежей, экспорт, нет холостых выбросов воды. Все тендеры проходят с участием Наблюдательного совета, Финансовой полиции, Счетной палаты и других организаций.

ОНС при Министерстве энергетики КР успешно провел в сентябре этого года здесь, в Конгресс-холе, Международную конференцию «Формирование диалога по Инициативе прозрачности в топливно-энергетическом комплексе» при участии 100 представителей из 12 стран Центральной и Южной Азии, Америки, которые высоко оценили приверженность в продвижении прозрачности управления со стороны новой власти страны.

Следующий пример это проект сети НКО, созданной Ошским Ресурсным Центром «Интербилим» по внедрению механизмов прозрачного управления в Государственной дирекции по восстановлению и развитию г. Ош, Ошской и Джалал-Абадской областей. Проект способствовал донесению до населения принимаемых Госдирекцией решений, а также голоса пострадавших для принятия госорганами решений с учетом их реальных потребностей.

Большую помощь в деле повышения добросовестности управления нам оказывают международные и донорские организации. Приведу всего несколько примеров такой помощи.

ПРООН в рамках комплексной программы «Демократическое управление» реализовала множество важных проектов по поддержке реформы государственной власти и ее децентрализации, функциональному анализу государственных органов, созданию электронного правительства, поддержке выборов и парламента и другие.

Индикативная Программа ЕС для Центральной Азии на 2007-2013 годы определяет одной из трех основных областей сотрудничества поддержку в продвижении добросовестного управления и проведении экономических реформ. В частности, развитие демократии и добросовестное управление через содействие гражданскому обществу и демократическим процедурам, правовой реформе и соблюдению правовых норм; улучшение государственного управления и управления государственными финансами.

Одним из шести стратегических приоритетов Центра ОБСЕ в Кыргызстане также является добросовестное управление. Проекты ОБСЕ по добросовестному управлению направлены на повышение потенциала государственных ведомств по предотвращению коррупции, поддержку большей прозрачности в высшем образовании и формировании бюджетов местных самоуправлений.

Всемирный банк в рамках проекта Структурных преобразований в государственном управлении (GSAC) в свое время поддержал разработку Закона «О доступе информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления». Этот закон является одной из правых основ обеспечения добросовестного управления и антикоррупционной политики.

Пользуясь случаем, хотел бы выразить огромную благодарность этим и многим другим международным организациям за неоценимую помощь по улучшению государственного и муниципального управления в нашей стране.

Уважаемые участники и гости форума!

Сегодня, задумываясь над добросовестным управлением, мы вправе обратиться к тысячелетнему опыту нашей государственности. Наша история хранит наиболее ценные мысли о государстве и управлении на более чем 2200-летнем пути ее развития. На нашей благословенной земле рождались выдающиеся мыслители, в том числе и такой государственный деятель, как Жусуп Баласагын, горячий поборник добросовестного управления.

Его мировоззрение представляет собой величайшее открытие той далекой эпохи. Впервые для своего времени была представлена стройная система, охватывающая проблемы социологии, этики, эстетики, теологии, социальной психологии и, если говорить современным языком, менеджмента. Его трактат «Благодатное знание» стал своего рода бестселлером международного масштаба. Эта книга переводилась, в Китае она называлась «Сводом благочиний», в Иране «Книгой шахов», в Турании «Книгой наставлений властителям».

Первый и главный принцип, обеспечивающий устойчивость общества, по мнению Ж. Баласагына, это справедливые законы, которые должны соблюдаться, начиная от правителя, кончая каждым подданным. Здесь, думаю, будет уместным сказать, что автор «Благодатного знания» придавал исключительное значение разработке справедливых законов, что является актуальным и для нашего государства.

В своем сочинении Жусуп Баласагын пишет о том, «каким должен быть бек, достойный сана бека», т.е., говоря сегодняшним языком, каковы должны быть министры, губернаторы, мэры, акимы, главы айыл окмоту и т.д. По мнению мыслителя,

*Бекон быть достоин муж чести и достойный —
Могучий, решительный, смелый, спокойный:
Ему ум и знание иметь подобает,
Ему благородство, заметь, подобает.*

В «Благодатном знании» мы находим описание качеств, необходимых везиру (премьер-министру), военачальнику (министру обороны), ученому, ремесленнику, купцу и т.д. никто не забыт, ибо в государстве всякий труд важен для его блага и для блага граждан.

Но как показывает наша новейшая история и опыт зарубежных стран, безответственность власти имеет следствием гипертрофированную бюрократизацию управления, забвение интересов общества. Поэтому необходимы механизмы обратной связи, которые рассматриваются, в первую очередь, как общественный контроль за деятельностью государства и его органов.

Добросовестное управление предполагает подотчетность органов власти перед общественностью и возможность граждан участвовать в процессе принятия решений, касающихся их повседневной жизни и будущих перспектив. Однако без развитого гражданского общества и реального обеспечения общественного контроля деятельности органов власти невозможно говорить о добросовестном управлении.

В этом все мы убедились на опыте нашей страны, пережившей в своей новейшей истории две революции, приведшие к падению двух авторитарных режимов с такими их чертами, как семейственность, клановость, коррумпированность, продажность, подавление прав и свобод граждан и в конечном итоге игнорирование и забвение национальных интересов страны.

Уважаемые участники форума!

Настоящий форум – это хорошая возможность обменяться опытом по повышению добросовестности управления в системе государственной и муниципальной службы, обсудить достижения, проблемы и перспективы в этой области.

Желаю участникам Международного форума плодотворной работы, успехов и здоровья.

Talking Points – 18 November, 6th International Forum on training of public and municipal servants

Excellency! Dear Director of the Academy of Management! Dear participants of the Sixth international forum!

I am delighted to speak at this event on behalf of the OSCE Center in Bishkek and warmly welcome you all who came to Bishkek to share their views and opinions on the theme of good governance in the public and municipal service.

There is no need to explain how good governance is important in the activities of public and municipal servants. Public and municipal service ensures the stability and security on places and accomplishes a variety of functions vital to each and every citizen of this country. Therefore, the good governance should saturate all their actions and services they render to ensure the confidence and trust of the people.

Training of staff of public and municipal services – which is the topic of this Forum – is a pre-requisite for the availability of qualified personnel. Along with classical topics of training, other important themes need to be integrated in the curricula, to contribute to the eradication of corruption among public and municipal servants, and enforcement of the state system. In this regard, I would be interested to hear your opinions on the following:

1. How can we foster ethical behavior of public and municipal servants which is necessary to eliminate corruption in the public system?
2. What are the possible mechanisms of assessment of the quality of public and municipal services which would ensure the availability of needed measures and the timely delivery of services?
3. Can we ensure accountability and transparency of public and municipal bodies through facilitating exchange of views with citizens on how to increase the quality of public and municipal services?
4. Regarding support to local self-governance bodies in training of their staff: How can the public system ensure continuous and advanced training of municipal servants on all levels?
5. What stimulating measures can be integrated to keep staff so that the turnover decreases? This is of particularly relevance for local self-governance bodies.

As to the OSCE, we are working to build the capacity of staff of local self-governance bodies in rural areas. Next year we will embark in a programme on ethics training of trainers for public officials, jointly organized with the OECD/CAN and our Vienna Headquarters.

Thank you for your attention!

Kutmanduu Tanynyzdar Menen.

Good Morning.

I am deeply honoured to be here with you to celebrate your achievements in strengthening Public Administration.

I am from an international development organisation called TIRI - Making Integrity Work. Our main education programme, the Integrity Education Network – or IEN - mobilises individuals and institutions around the world to prepare a critical mass of professionals and public leaders who are educated and empowered to practice their professions with integrity. IEN was founded on the belief that universities and professional training institutions are an essential part of any national integrity system.

We provide professional support and training to help you achieve your goals for your countries.

The name TIRI comes from the Maori language of the aboriginals in New Zealand meaning: ‘Protecting the People by Breaking Taboos and Lifting Prohibitions’.

We understand that this type of work can be dangerous. We believe that you are very brave. You are interested in change, while others fear it. You embrace new ideas while others reject them.

You may sometimes risk your status, make enemies, even make mistakes, but your presence here today shows that you are determined to learn and to continue doing the best job you can do.

You believe that your country’s future can be better for all its citizens. By being part of making that happen, you give hope to others who may not be as strong as you are. You are doing the right thing.

Tiri and the other distinguished representatives welcoming you today want to help you succeed and I’m sure we all will do our best to do so. Congratulations on your impressive achievements, and Good Luck as you move forward to even greater success.

Ellen Goldberg
Senior Programme Manager
Tiri – Making Integrity Work

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А.А.Болотбаев

заместитель директора Государственной кадровой службы
Кыргызской Республики

ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ – СОВРЕМЕННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЦИПА ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

In this article there are considered matters of development and implementation of information technologies in civil service. Human Resource Management Information System (HRMIS) is a viable measure to ensure good-faith governance in civil service of the Kyrgyz Republic.

В современных условиях развитие и функционирование системы государственной службы невозможно представить без использования достижений информационных технологий. Информационная система управления человеческими ресурсами (ИСУЧР) является действенной мерой по обеспечению добросовестного управления в государственной службе Кыргызской Республики.

В связи с этим проводятся разработка и внедрение Информационной системы управления человеческими ресурсами, которая будет интегрирована с Информационной системой управления казначейством (ИСУК). Обе системы: ИСУЧР и ИСУК – разрабатываются и внедряются совместно, в рамках единой программы.

ИСУЧР предусматривает создание базы данных государственных служащих Кыргызской Республики, а также следующих модулей:

- управление организационной структурой;
- администрирование персонала;
- подбор персонала;
- оценка и аттестация персонала;
- развитие и обучение персонала;
- учет деклараций о доходах;
- учет затрат на персонал и расчет заработной платы;
- внутренний портал госслужащих.

Реформы в этой области были поддержаны Кредитом на структурные преобразования в государственном управлении (GSAC) и Кредитом технической

помощи в государственном управлении (GTAC), предоставленными Международной Ассоциацией Развития (МАР).

Подготовительный этап этих работ был начат в 2003-2004 гг., первый этап проводился в 2005-2006 гг., второй этап пришелся на 2007-2009 гг., третий этап был начат в 2009 году и завершится в 2012 г.

На подготовительном этапе было разработано техническое задание для консультационной компании по разработке спецификаций для ИСУК/ИСУЧР. На первом этапе проведены работы с компанией IBS по подготовке спецификаций для закупки оборудования и программного обеспечения для ИСУК/ИСУЧР, разработан первоначальный концептуальный дизайн ИСУЧР, реализован компонент «Быстрые результаты» в тогдашнем Агентстве КР по делам госслужбы. Цель – получить быстрый и универсальный способ обмена информацией (сообщениями, служебными записками, документами внутри организации, с партнерами и клиентами).

На втором этапе проведены два международных тендера, и подписаны контракты на:

- разработку Прикладного Программного Обеспечения (ППО) для ИСУК/ИСУЧР, поставку и инсталляцию центральных серверов и оборудования для центров обработки данных ИСУК/ИСУЧР (МКТ-1) – был подписан контракт с компанией FreeBalance Ltd. (Канада) 20 ноября 2009 года;

- поставку и инсталляцию компьютерного, сетевого оборудования и инженерных систем (МКТ-2), контракт с компанией АЛСИ (Казахстан) 27 января 2010 года.

На третьем этапе – разработка ППО ИСУЧР и ее внедрение в государственных органах, разработка и принятие нормативных правовых актов, регулирующих вопросы эксплуатации и развития ИСУЧР (конец 2012 г.).

Основная цель ИСУК – улучшение эффективности управления государственными ресурсами через модернизацию бизнес-процессов казначейства и их учет, улучшенное управление наличностью и усиление мониторинга и контроля за государственными расходами.

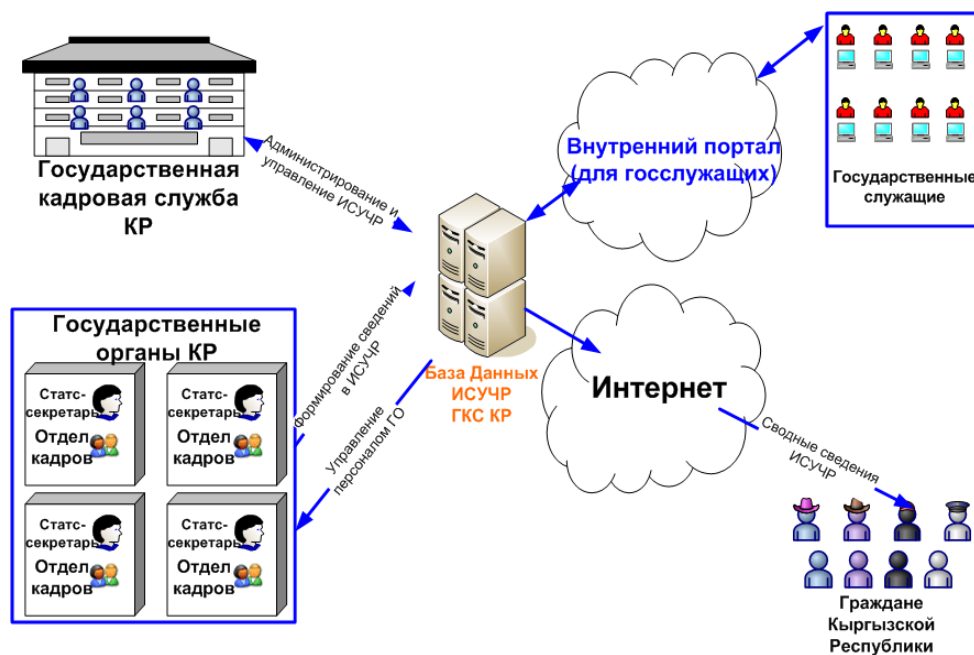


Рис.1. Схема функционирования ИСУЧР

Основная цель ИСУЧР – повышение эффективности управления государственной службой путем модернизации и автоматизации процессов управления человеческими ресурсами (руководителем программы ИСУЧР является заместитель директора Государственной кадровой службы Кыргызской Республики А.А.Болотбаев).

Сравнительный анализ с другими системами. Всемирный банк провел исследование аналогичных информационных систем по всему миру за период в 25 лет. Согласно данным по более 50 успешно запущенным проектам, в среднем для реализации подобной информационной системы требуется 6-7 лет, а его средняя стоимость составляет примерно 11 млн долларов США.

Единый проект Информационной системы управления казначейством и Информационной системы управления человеческими ресурсами стоит в менее четырех раз дешевле, что является, по информации Всемирного банка, очень удачным проектом. Для сравнения, Правительство КР в рамках проекта среднесрочной программы развития на 2012-2015 гг. закладывало 5 млн долларов только на модуль «Электронный документооборот».

Задачами ИСУЧР являются:

- создание государственной информационной инфраструктуры по управлению персоналом государственной службы;
- реализация передовых информационных технологий для управления персоналом государственной службы, включая:
 - формирование Единой электронной базы данных государственных служащих,
 - автоматизация процессов организации и прохождения государственной службы;

- предоставление гражданскому обществу возможности доступа к официальной информации государственных органов;
- формирование и подготовка резерва кадров на руководящие должности и продвижение по службе наиболее перспективных госслужащих;
- сокращение трудозатрат на управление персоналом госслужбы;
- повышение производительности труда госслужащих;
- оптимальное использование профессиональных качеств конкретного госслужащего;
- оперативность подготовки необходимой отчетности по кадровым вопросам;
- предоставление оперативной, актуальной и достоверной информации руководству;
- сокращение времени для принятия кадровых решений;
- повышение качества решений по кадровым вопросам;
- ведение полной индивидуальной трудовой истории госслужащего.

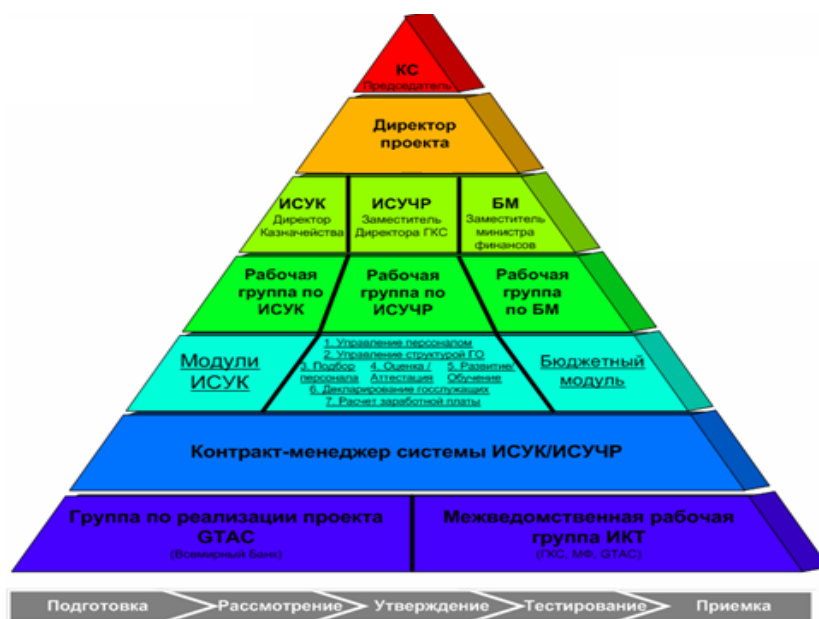


Рис. 2. Структура управления ИСУЧР

ИСУЧР предоставит возможность ведения учета всех госслужащих, а также кандидатов на государственную службу.

Функциональные модули ИСУЧР. Основными функциями (модулями) ППО ИСУЧР являются:

1. Управление организационными структурами – планирование и ведение организационных структур и штатных расписаний государственных органов.

2. Управление персоналом – ведение всей учетной работы по персоналу (найм и увольнение, ротации, временное перемещение, отпуск и т.д.), учет рабочего времени госслужащих, формирование необходимой кадровой отчетности.

3. Подбор персонала – заполнение вакантных административных государственных должностей в государственных органах кандидатами в соответствии с требованиями к вакантной должности.

4. Оценка и аттестация персонала – проверка соответствия профессиональных и деловых качеств государственного служащего требованиям, предъявляемым к занимаемой должности, оценка работы за отчетный период и определение перспектив служебного роста.

5. Развитие и обучение персонала – формирование и ведение данных по требуемому профессиональному уровню государственных служащих согласно требованиям кадровой политики соответствующего государственного органа и перспектив развития.

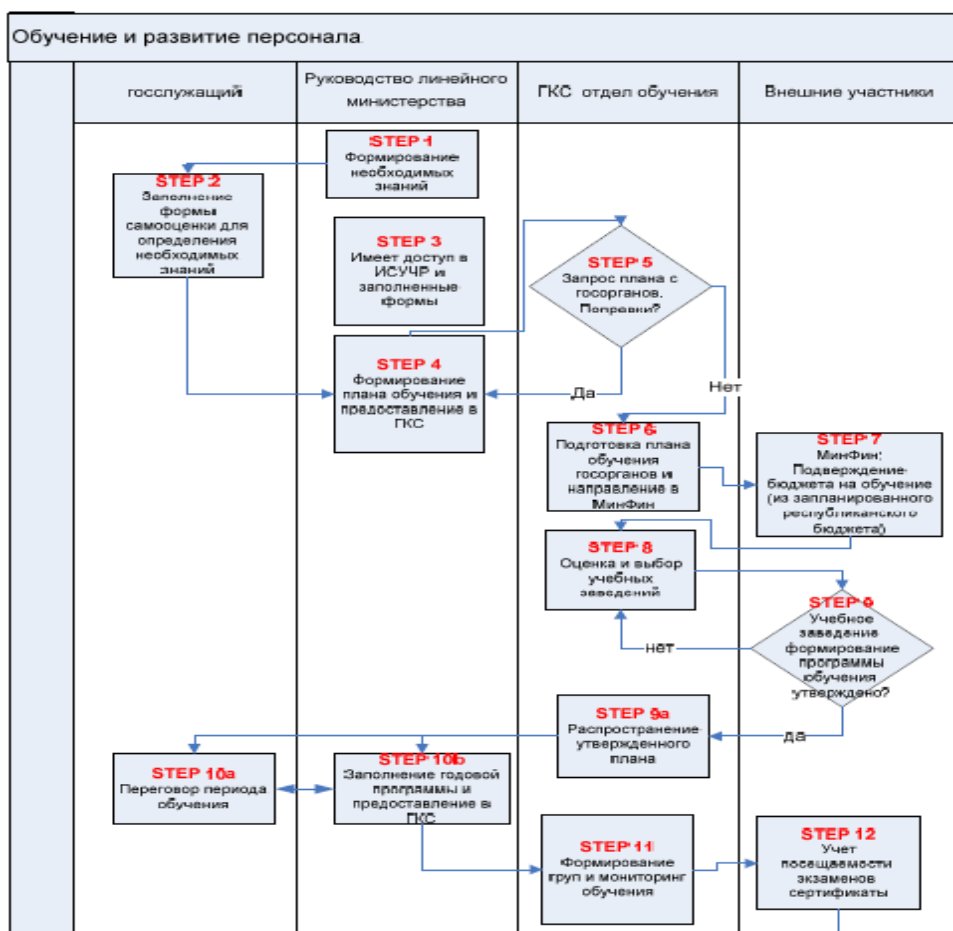


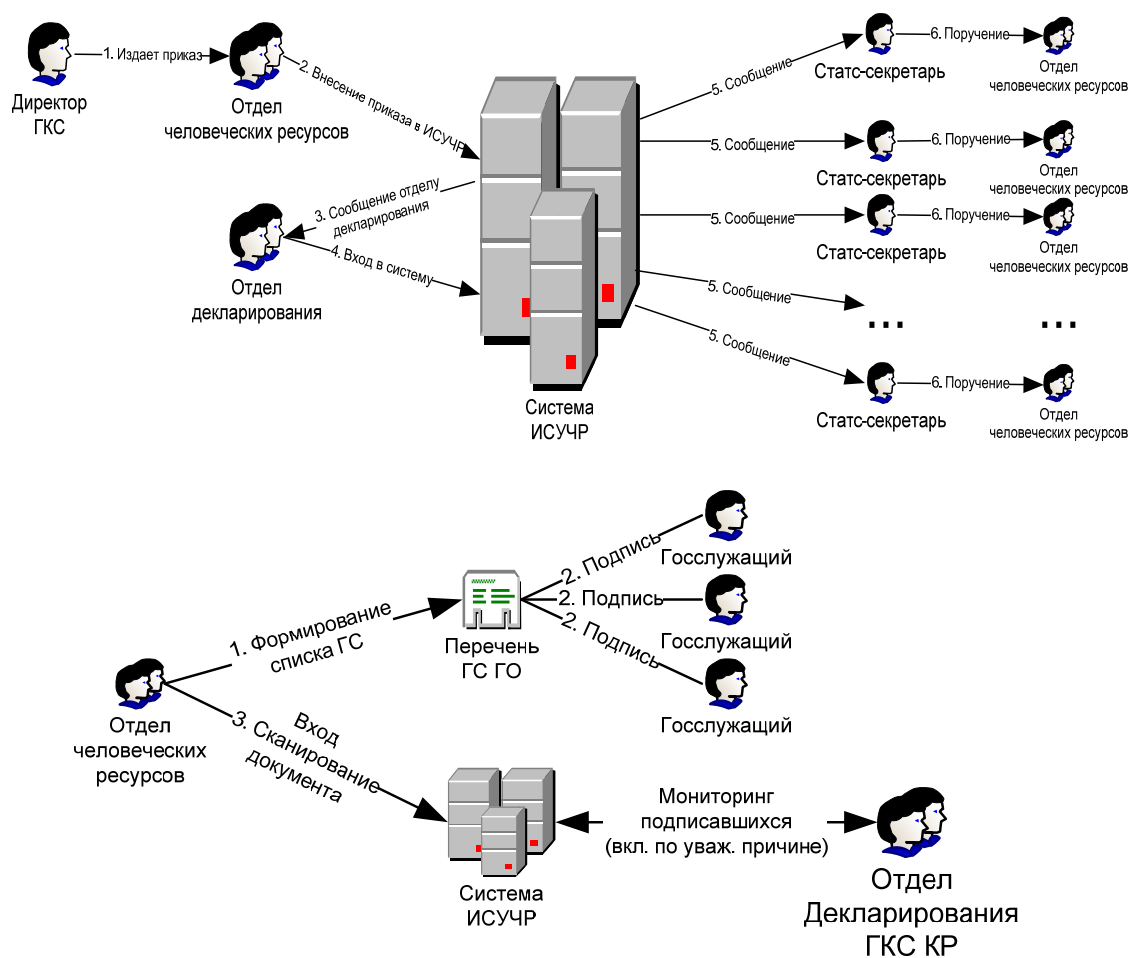
Рис. 3. Пример алгоритма процесса обучения и развития персонала

6. Учет деклараций о доходах и имуществе государственных служащих – учет данных деклараций о доходах, имуществе и обязательствах государственных служащих, их близких родственников, а также лиц, освобожденных от государственных должностей, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

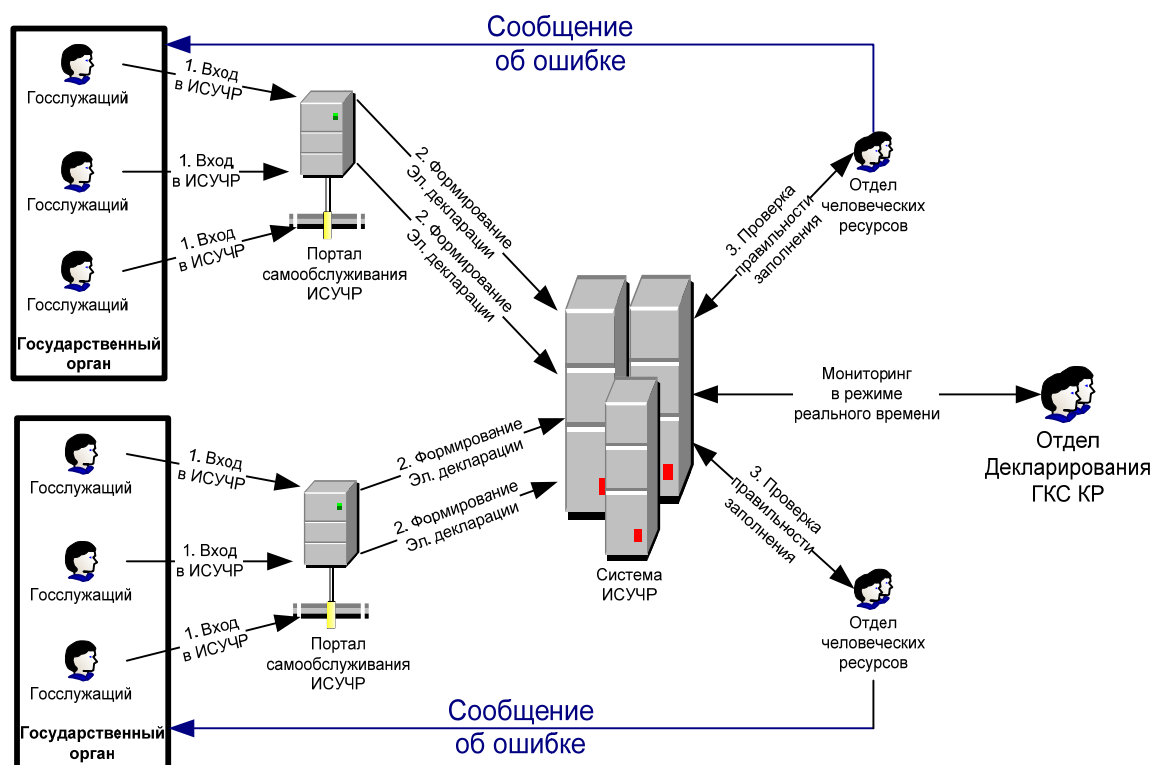
7. Учет затрат на персонал и расчет заработной платы госслужащих – планирование и учет затрат на персонал, а также расчет заработной платы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Пошаговая процедура передачи информации на примере модуля «Учет деклараций о доходах и имуществе государственных служащих»:

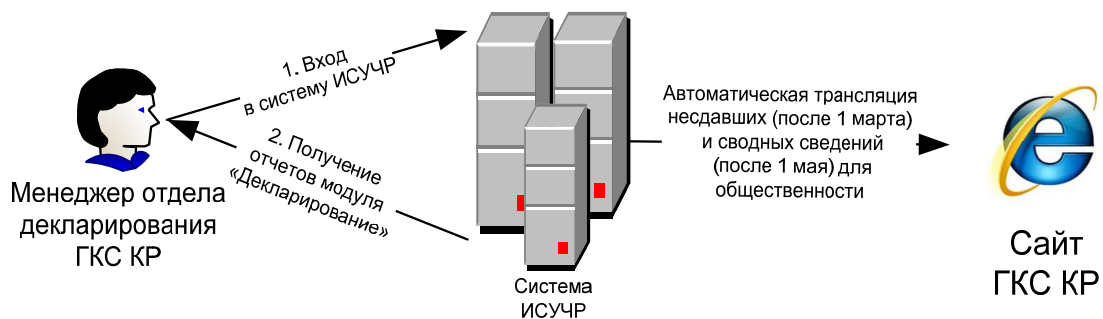
1. Передача уведомления о своевременной сдаче декларации



2. Подача электронной декларации



3. Формирование сводных сведений декларантов



4. Анализ деклараций политических государственных служащих

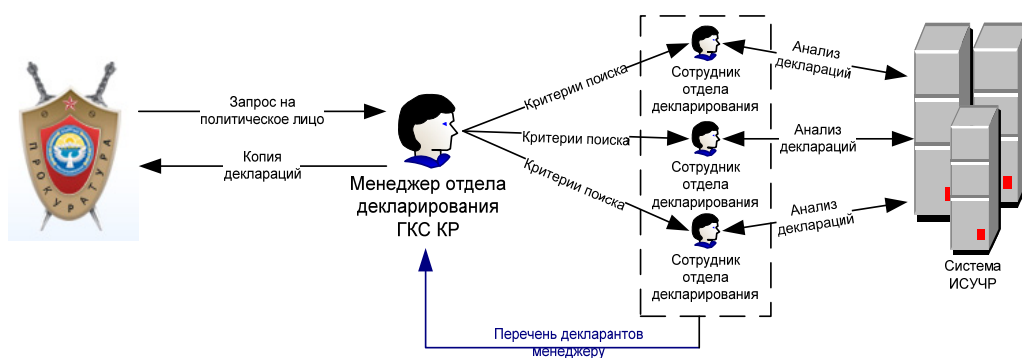
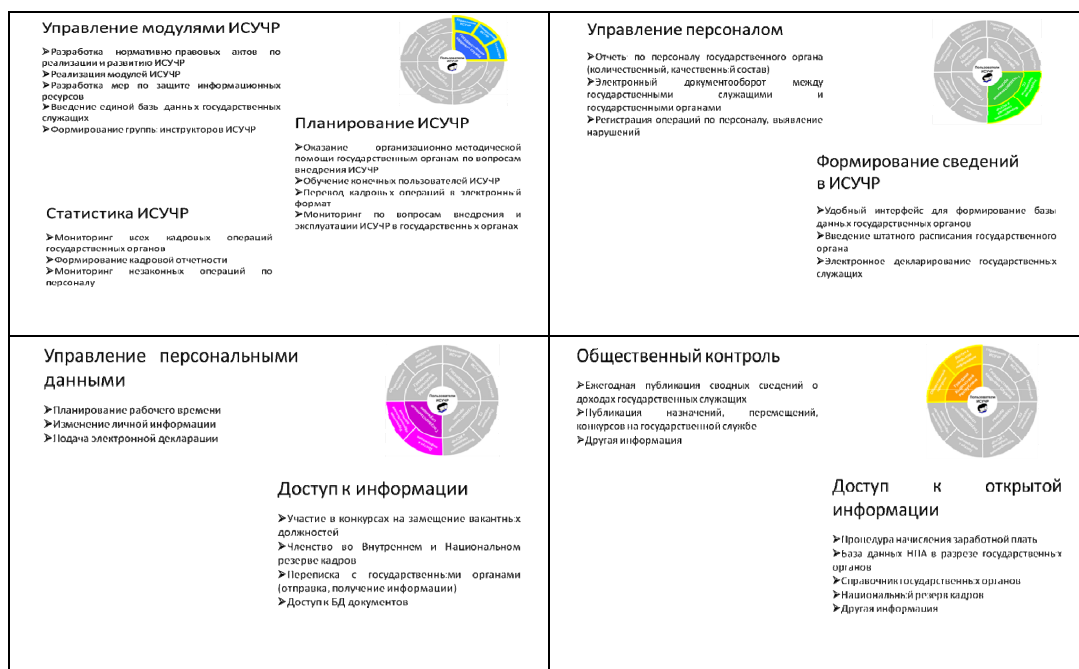


Рис. 4. Процедура передачи информации на примере модуля «Учет деклараций о доходах и имуществе государственных служащих»

Разработка и внедрение, управление и развитие ИСУЧР будут осуществляться Государственной кадровой службой Кыргызской Республики. Непосредственными пользователями ИСУЧР будут органы государственного управления (статс-секретари, кадровые службы, финансовые подразделения – бухгалтерии и госслужащие).



Рис. 5. Пользователи ИСУЧР и производственные процессы



Стратегия по управлению изменениями в связи с запуском ИСУЧР на примерах.

1) Создание единой интегрированной базы данных госслужащих и госорганов

На сегодняшний день все бизнес-процессы, происходящие на государственной службе, имеют ручной принцип работы. Этот принцип основывается на запросах ГКС к государственным органам по предоставлению статистической информации. Далее, получив эти данные, ГКС обрабатывает их и формирует общие сведения (также вручную). Далее сводную информацию предоставляет руководству страны. При этом можно выделить следующие недостатки данного метода:

- нагрузка на подразделения государственных органов по управлению персоналом по ведению статистики своего государственного органа;
- несвоевременность предоставления информации госорганами;
- присутствует человеческий фактор при обобщении сводной статистики.

Решение

С запуском ИСУЧР ГКС может напрямую формировать статистику по персоналу и госорганам. При этом будет снята лишняя нагрузка на отделы кадров. В ИСУЧР полная информация о государственных служащих реализуется через модуль «Администрирование персонала», а структура госорганов и штатное расписание через модуль «Организационная структура».

2) Обеспечение принципов открытости и прозрачности на государственной службе

Руководители государственных органов могут напрямую формировать структуру своего госоргана, а также заниматься подбором персонала. При этом часто

возникают незаконные назначения на вакантные должности, либо штатное расписание госорганов не соответствует реестру государственных должностей.

Государственная кадровая служба КР участвует в заседаниях аттестационно-конкурсных комиссий на замещение вакантных должностей. Однако это требует личного участия сотрудников ГКС.

Другой проблемой является то, что согласно Закону Кыргызской Республики «О государственной службе» все вакантные должности должны публиковаться в официальных средствах массовой информации, также могут быть дополнительно размещены в других средствах массовой информации и на веб-сайтах госорганов в сети Интернет. Но не каждый госорган имеет свой сайт.

Решение

В рамках ИСУЧР имеется модуль «Подбор персонала», который регулирует все процессы по найму персонала: Внутренний резерв кадров, Национальный резерв кадров, Открытые конкурсы, Продвижение персонала, Ротации.

Особенное значение уделяется сайту Государственной кадровой службы. Так, в рамках сайта ГКС предусмотрены следующие автоматические операции из ИСУЧР:

- реестр государственных должностей;
- сводные сведения декларантов (политических и специальных);
- сводные данные из Национального резерва кадров;
- вакансии в госорганах и квалификационные требования к ним;
- структура государственных органов и штатные расписания к ним (включая контактную информацию госорганов).

3) Обеспечение принципа единого окна

Огромной проблемой в настоящее время является документооборот между государственными органами. Переписка производится неоперативно, при этом явно видна бюрократизация.

Решение

В рамках ИСУЧР все государственные служащие являются пользователями системы ИСУЧР. Так, государственный служащий через «Портал самообслуживания» может сам принимать решения по многим кадровым операциям, например, подавать заявку на открытый конкурс, определять период отпусков, знакомиться со структурой госорганов и многое другое.

Это существенно снизит нагрузку отделов управления персоналом.

Также госслужащий впервые на постсоветском пространстве сможет подавать декларацию в электронном виде. Это существенно упростит порядок заполнения декларации (ведь в последующие годы он сможет только обновить сведения декларации). Также в рамках модуля «Декларирование государственных служащих» впервые будет применена практика анализа сведений, что обеспечит прозрачность доходов и подотчетность государственного служащего.

4) Гражданский контроль

Вся информация по кадровым операциям будет доступна на сайте ГКС.

Например, граждане Кыргызской Республики смогут участвовать в открытых конкурсах на замещение вакантных должностей. Для этого им будет необходимо прийти в государственных орган и зарегистрировать себя.

Далее ИСУЧР позволит отследить процесс конкурса и опубликовать данные на сайт ГКС.

5) Обмен информацией с другими системами

В рамках ИСУЧР предусмотрена трансляция данных на серверы Центра обработки данных. Данные представляют собой справочники системы. Это позволит в дальнейшем взаимодействовать с будущими системами (например, Электронное Правительство).

6) Обеспечение доступа к информации

В ИСУЧР заложены следующие автоматизированные инструменты:

- 1) Портал самообслуживания – Все государственные служащие осуществляют свою деятельность через «Портал самообслуживания».
- 2) Портал ГКС – многие сведения, не имеющие статуса секретной информации или ДСП, будут размещены на портале ГКС в автоматизированном режиме (без участия человеческого фактора).

Список использованной литературы

1. Концепция модернизации государственной службы Кыргызской Республики/ Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики 20 июня 2011 года.
2. Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь». Бишкек, 2011.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года.
4. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года.
5. Болотбаев А.А. Государственное управление в Кыргызстане. Проблемы и пути их решения. – Бишкек, Илим, 2007. – 132 с.

А. Алексанян

Армения

КОДЕКС ДЕЛОВОЙ ЭТИКИ ГОССЛУЖАЩИХ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

*(общий обзор и сравнительный анализ
на основе армянского и международного опыта)*

Армянский опыт

За последние годы правительство Армении предприняло ряд шагов, направленных на борьбу с коррупцией и на реформирование госсектора. Однако отсутствие ряда законов и норм в госсекторе вкупе с непоследовательным исполнением других (например, «Правил этики для государственной службы» от 2002 г.) ослабляет госучреждения и снижает их эффективность.

8 октября 2009 г. Армянское правительство приняло антикоррупционную стратегию и план действий (ASCAP) на 2009-2012. Согласно ASCAP требуется соответствующее законодательство с тем, чтобы регулировать поведение госслужащих и выявлять конфликты интересов, а также для того, чтобы эффективно функционировала система декларирования доходов и недвижимого имущества [1].

В целях соответствия рекомендациям GRECO по Армении был составлен новый Закон о госслужбе в Армении. В проекте закона имеется специальная глава (№ 6), посвященная этике на государственной службе. В соответствующих государственных структурах предусмотрено создание комиссий по этике, а для высокопоставленных должностных лиц планируется учредить отдельную комиссию по этике. Она будет состоять из пяти членов, назначаемых на пять лет президентом, по рекомендации премьер-министра, председателя конституционного суда, председателя суда кассационной инстанции, Генерального прокурора и общественной палаты (один кандидат от каждого). Решения по этике и конфликтам интересов будут регулироваться различными законами, правилами и нормами, одобренными правительством. Тем не менее, согласно последнему отчету GRECO по Армении, где GRECO оценивал реализацию девяти рекомендаций, которые были частично реализованы, и трех рекомендаций, которые не были реализованы в Армении [2].

Проект Закона о госслужбе был принят в первом чтении на чрезвычайной сессии национальной ассамблеи Армении 24 июня 2010 г., однако в нем недостаточно информации о Кодексе деловой этики (как то: как будут функционировать «Комиссии по этике», в каких правительственных структурах они будут создаваться, кому они будут подотчетны и какие санкции он могут применять). Это вопросы, на которые проект Закона о госслужбе не дает ответа.

В настоящее время Совет по госслужбе армян работает над поправками проекта Закона. Принимая во внимание эти события, мы хотели бы выразить поддержку и принять отдельный закон о «Кодексе деловой этики госслужащих/Нормах поведения для госслужащих», который не будет противоречить общим положениям в проекте Закона о госслужбе.

Кодекс деловой этики для госслужащих: Международный опыт

(Общий обзор и сопоставительный анализ)

Для того чтобы создать эффективный и всеобъемлющий Кодекс деловой этики для Армении, необходимо и важно изучить опыт восточно-европейских и западных стран в этой области. Недавно многие страны приняли новый Кодекс деловой этики/ Нормы поведения для государственных служащих. Комиссия Совета министров Европы выпустила рекомендованный Кодекс деловой этики для госслужащих, подготовленный мультидисциплинарной группой по коррупции [3].

Основные принципы Кодекса деловой этики госслужащих в европейских странах

Основные составляющие добросовестного управления включают, главным образом, те же принципы и ценности, что и в европейских странах и странах – членах ЕС. В соответствии с проектом закона о Госслужбе в Армении (*Статья 29*) основные принципы Кодекса деловой этики армянского государственного служащего включают **8 принципов**: уважение по отношению к закону и государству, служение обществу и людям, непредвзятость, принципиальность, уважение к личности и ее правам, политическую нейтральность, запрет на неуважение госслужащих и попытку навредить репутации госслужащего, индивидуальную ответственность [4].

Многие Кодексы деловой этики европейских стран содержат те же принципы, тем не менее, имеется ряд различий в идентификации принципов и норм, на которые нам хотелось бы обратить ваше внимание.

Например, Кодекс деловой этики Чешской республики содержит **3 базовых принципов**: служение обществу, объективность, надлежащее поведение по отношению к другим сотрудникам [5].

В Кодексе деловой этики гражданского служащего Болгарии упоминается **16 принципов**, среди них: локальность, соблюдение закона, эффективность и оперативность, незаинтересованность, честность, компетентность, сотрудничество и т.п. [6]. В проекте Кодекса Румынии указаны принципы равенства, объективность, уважение к гражданам и коллегам, вежливость, прозрачность и т.п. [7]. В Кодексе деловой этики для госслужащих Македонии названо **11 принципов**, среди них следующие: соответствие Конституции, благонадежность, порядочность и добрая воля, беспристрастность, независимость, прозрачность и личная незаинтересованность и т.п. [8].

В некоторых Кодексах деловой этики среди прочих принципов указываются экономические ценности; другие Кодексы, главным образом, ориентированы на демократические и личные (моральные) ценности.

С этой точки зрения очень интересно сопоставить анализ **Кодексов деловой этики** Балтийских стран и Польши, который был сделан *Иолантой Палидаускайте* из *Каунасского университета*, (Литва) [9].

Таблица 1

Принципы госслужбы в Кодексах деловой этики в Балтийских странах и Польше

Латвия	Литва	Эстония	Польша
Служение обществу, ответственность,	Уважение к закону, личности и гос-ву, равенство,	Служение обществу, уважение к	Служение обществу, надежность, компетентность,

лояльное отношение к правительству, вежливость, благонадежность, внимательность, объективность, эффективность, непредвзятость, равенство, принципиальность, уважением к закону и личности, чуткость	непредвзятость, гласность, корректное поведение, ответственность, незаинтересованность, принципиальность, порядочность, честность, справедливость, незлоупотребление полномочиями, ответственность, образец для подражания	закону и людям, лояльность по отношению к правительству, общественное участие, политическая нейтральность, непредвзятость, объективность, предсказуемость, открытость, честность, надежность, ответственность, сознательность, образец для подражания	лояльность по отношению к правительству, беспристрастность, политическая нейтральность, главенство закона, эффективность, сотрудничество, индивидуальная ответственность, прозрачность, незаинтересованность
---	--	---	--

Конфликт интересов как важное положение Кодекса деловой этики

Конфликт интересов – это один из ключевых вопросов государственного управления, который имеет отношение к Кодексу деловой этики во многих странах. Согласно принципам ОЕСР, конфликт интересов возникает в тех случаях, когда госслужащие входят в некие формы партнерства: участие в акционерном капитале, членство в советах директоров, инвестиции, госзаказы и т.п. [10].

В проекте Закона о госслужбе Армении имеется два положения (Статья 32, 33) о конфликте интересов. В статье 32 упоминается о том, что госслужащий должен избегать ситуаций и привилегий, которые могут вызвать конфликт интересов [11].

В Кодексе деловой этике многих европейских стран существуют специальные положения, касающиеся **конфликта интересов**.

Например, Кодекс деловой этики Словакии предостерегает госслужащих от использования должности в своих личных интересах [12]. В Кодексе деловой этики Эстонии провозглашается: «Государственная власть должна использоваться исключительно в общественных интересах» [13]. В Кодексе деловой этики Македонии предусматривается задача/обязанность избегать любых проявления конфликта интересов и ситуаций, которые могут вызвать подозрение в таком конфликте. В отдельном пункте упоминается конфликт финансовых интересов. Необходимо отказываться от сотрудничества с лицами или организациями, которые имеют или имели экономическую заинтересованность в решениях или действиях той структуры, где госслужащий работает последние 3 года [14]. Во многих европейских странах в Кодексах деловой этики есть положения, запрещающие любому государственному служащему поступать на работу, которая может вступить в противоречие с официальными обязанностями и избегать подозрений в каких-либо связях между государственными и частными интересами [9].

В недавнем отчете о глобальном соблюдении принципов деловой этики на основе данных каждой страны дается краткая информация о ситуации конфликта интересов в более чем 50 странах. Согласно отчету ГСПДЭ большинство

европейских североамериканских стран имеют ограничения для гражданских служащих при вхождении в частный сектор после того, как они уходят с госслужбы [15].

Например, во Франции, Румынии, Боснии и Герцеговине, Латвии, Литве, Грузии, Беларуси, Канаде, США существуют строгие ограничения в законе относительно конфликта интересов. В ряде других стран, таких как Украина, Болгария, Венгрия ограничения, регулируемые законом, пока отсутствуют.

В Кодексе деловой этики Латвии гражданским служащим рекомендуется выполнять свои служебные обязанности, не оказывая влияния на других служащих в целях извлечения личной выгоды. В Литовском проекте Кодекса деловой этики требуется избегать любых ситуаций, где возникает реальный или очевидный конфликт интересов или нанесение вреда репутации государственной службы [16].

Запрет на получение подарков государственными служащими

При предоставлении государственных услуг краеугольным камнем государственного управления является непредвзятость. В проекте закона о госслужбе в Армении (Пункт 34) упоминается то, что государственный служащий не должен принимать или соглашаться принимать подарки, которые имеют отношение к выполнению его рабочих обязанностей. В отчетах о глобальном соблюдении принципов деловой этики за 2007-2009, касающихся европейских стран и Северной Америки? говорилось о том, что во всех этих странах, за исключением Венгрии, имеются законы и нормы по этому вопросу. Например, в Украине эти нормы закреплены в Законе о предотвращении коррупции, в Боснии и Герцеговине – в Государственном законе о госслужбе, в Грузии – в Законе о конфликте интересов и коррупции на государственной службе и т.п. В Болгарии нормы относительно ограничений в получении подарков были включены в Кодекс деловой этики государственных служащих [16].

Все вышеупомянутые страны имеют **законы и нормы**, позволяющие государственным служащим заявить отвод при принятии политических решений в тех случаях, где могут быть затронуты их личные интересы. В Болгарии, например, госслужащие обязаны заявить назначенному лицу в отдельной декларации о наличии любого коммерческого, финансового или иного интереса у себя или людей, связанных с ним, в отношении того административного учреждения, где они работают. Данный документ необходимо предоставлять каждый год [17].

Дисциплинарные действия за нарушение Кодекса деловой этики в европейских странах

В некоторых европейских странах в кодексах деловой этики четко прописана ответственность за нарушение кодекса, тем не менее, в других странах в кодексах предписывается стимулировать, а не наказывать госслужащих. Например, в чешском Кодексе деловой этики есть отдельный пункт о предоставлении информации относительно неподобающих действий (например, ненадлежащем использовании финансовых ресурсов, оборудования и услуг, мошенничестве или коррупционных действиях и т.п.) [18].

В кодексах Македонии и Польши ничего не говорится об ответственности и санкциях в отношении госслужащих, нарушающих кодекс [19]. В Кодексе деловой этики Эстонии также нет положений, касающихся этого вопроса.

В болгарском Кодексе госслужащих упоминается только одна санкция за нарушение правил Кодекса – уход с государственной службы [20].

В словацком Кодексе деловой этики определена дисциплинарная ответственность, выговор или снижение заработной платы на 15 % на период до 3 мес., расторжение трудового договора с государственным служащим на основании серьезных или повторных нарушений кодекса [21].

В литовском проекте Кодекса упоминаются следующие дисциплинарные санкции: замечание, выговор, сокращение зарплаты до 30 % на период до 3 мес., штраф в размере до 10 минимальных зарплат, понижение в должности/ чине, увольнение в зависимости от ситуации и т.п. Все дисциплинарные санкции документируются в Реестре госслужащих [22].

Значение/ Смысл Кодекса деловой этики

В ряде европейских стран (Польше, Болгарии, Чешской Республике, Македонии, Эстонии, Латвии) в Кодексе деловой этики не обозначено или не установлено учреждение для отправления Кодекса [9]. В этих странах не ясно, кто будет отслеживать положения и санкции Кодекса.

В некоторых странах (Словакия, Литва) ответственность за осуществление контроля и наблюдения за исполнением Кодекса деловой этики возлагается на Комиссию по этике. В Албании ответственность за обучение, консультирование по поводу положений и правил Кодекса деловой этики несет служба персонала государственного учреждения [23].

В румынском проекте Кодекса определено новое учреждение (Комитет по этике), которое на национальном уровне будет нести ответственность за координацию и мониторинг исполнения этических норм. Комитет будет прикреплен к Национальному агентству госслужащих в качестве консультативного органа. В отдельной главе определены полномочия и структура Комитета [24].

Рекомендации

I. Исполнение Кодекса деловой этики

Итак, для исполнения **Кодекса деловой этики** госслужащих и конфликтов интересов в Армении, а также надлежащего применения правил поведения, и в целях реализации эффективной системы обнародования интересов госслужащего, важно:

1. Посредством определения мер ответственности за конкретные нарушения создать по закону единую систему законодательного регулирования поведения и конфликтов интересов госслужащих и объединить стандарты и принципы поведения политических, дискреционных и иных госслужащих.
2. Ввести более строгие правила и процедуры для регулирования поведения и конфликтов интересов в секторах госслужбы с более высокими коррупционными рисками, такими как судебные, налоговые и таможенные службы, полиция и национальная безопасность, а также определенные политические и независимые структуры; использовать средства для декларирования интересов определенных государственных должностей, для ограничения допускаемых пределов конфликтов интересов, принятия и предложения подарков и льгот/ выгод, участия в деятельности за рамками

государственной службы, содействия предоставлению фактов нарушения кодекса деловой этики и конфликтов интересов и защите лиц, сообщающих о таких фактах.

3. Ввести эффективную децентрализованную институциональную модель системы управления Кодексом деловой этики и декларированием конфликтов интересов. Определить функции центрального полномочного органа, пределы его ответственности и процедуры.
4. Настаивать на принятии специального **закона о Кодексе деловой этики** для госслужащих/
5. Рекомендуется учредить Комиссии по этике во всех госструктурах и ввести в них Кодекс деловой этики.
6. Повышать компетентность тех, кто отвечает за Кодекс деловой этики и декларацию конфликтов интересов госструктур, разработать инструкции и организовать обучение и тренинги по декларации интересов, правилам поведения и этическим нормам, соответствующих процедур, раскрытию и доведению информации о фактах нарушения и применению штрафов и дисциплинарных действий.
7. Настоятельно рекомендуется Совету по госслужбе РА, МААС и всем заинтересованным сторонам поддержать **Закон о декларировании доходов, недвижимой собственности и интересах госслужащих**.
8. Разработать процедуры; назначить лиц, ответственных за отчетность по вопросам этики и конфликтов интересов.

II. Комиссии по этике и сотрудник по этике

Для того чтобы ввести в действие Кодекс деловой этики в Армении, необходимо учредить Комиссии по этике и/или должность сотрудника по этике в каждой правительственной/ государственной структуре/учреждении. Руководитель отдела персонала/ глава аппарата должен быть ответствен за организацию такой комиссии и /или должности.

Рекомендуется учредить **Комиссии по этике** на трех уровнях.

Уровень А – для высокопоставленных госслужащих (министров, заместителей и т.п.).

В соответствии с проектом Закона о госслужбе данная комиссия должна состоять из пяти членов, назначаемых Президентом на пять лет по рекомендациям премьер-министра, Председателя конституционного суда, Председателя суда кассационной инстанции, Генерального прокурора и общественной палаты (один кандидат от каждого) [25].

Уровень Б – для госслужащих в целом.

Уровень С – для армянских парламентариев [26].

Данная комиссия должна действовать в парламенте.

Комиссии по этике должны работать в каждом государственном учреждении.

Если в каком-либо госучреждении нет возможности создать **Комиссию по этике**, рекомендуется создать должность **сотрудника по этике**.

III. Высокий совет по этике в Армении

Для разрешения сложных и запутанных этических дилемм и конфликтов в государственном управлении и во исполнение положений Кодекса деловой этики, адресованного высокопоставленным госслужащим, в Армении настоятельно рекомендуется учредить Высокий совет по этике. Высокий совет по этике как учреждение должен существовать независимо или подчиняться Президенту. Высокий совет по этике должен иметь достаточную независимость и полномочия, чтобы исполнять положения Кодекса деловой этики (рис. 1).

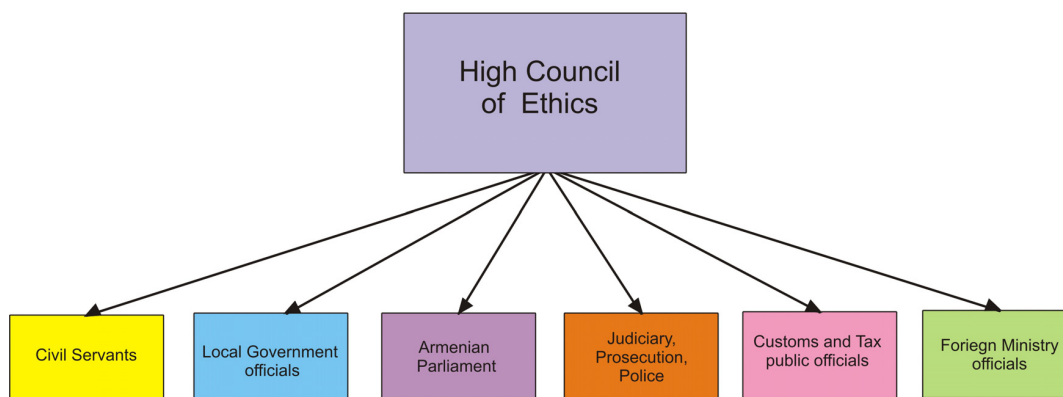


Рис. 1. Предлагаемая структура Высокого совета по этике

Рекомендации

1. Настоятельно рекомендуется разработать учебное пособие и руководство для Кодекса деловой этики и распространить его среди госучреждений в целях обучения.
2. «Сотрудник по этике» каждого госучреждения и члены «Комиссии по этике» должны пройти обучение по работе с Кодексом деловой этики.

Список использованной литературы

1. Антикоррупционная стратегия и план действий на 2009-2012 гг. //Официальный бюллетень. – 2009. – № 60. – С. 83.
2. GRECO Отчет по Армении о соблюдении правил и норм, принятый на 38-м Пленарном заседании, 9-13 июня 2008 г.
3. См. Образец Кодекса деловой этики для госслужащих. Рекомендации Rec. (2000) 10, принятый Комиссией Совета министров Европы, <http://www.coe.fr/cmm/ta/rec/2000/2000r10.htm> (2002. 8.12).
4. Проект Закона о госслужбе, Армения, статья № 29.
5. Кодекс деловой этики госслужащих (Чешская Республика)

- <http://www.oecd.org/puma/ethics/events.htm> (2002.04.12).
6. Кодекс деловой этики госслужащих (Болгария).
 7. Проект закона для принятия Этического кодекса для госслужащих (Румыния).
 8. Кодекс деловой этики для госслужащих (Македония).
 9. Палидаускайте И. Кодекс деловой этики для госслужащих в странах Восточной и Центральной Европы. – Каунас, 2003. – С. 18-19 .
 10. Принципы ОЕСР по урегулированию конфликта интересов на госслужбе, Концептуальная записка, сентябрь 2005.
 11. Проект закона о госслужбе, Армения.
 12. Проект Кодекса деловой этики для государственных служащих (Словакия).
 13. Кодекс деловой этики государственной службы (Эстония).
 14. Кодекс деловой этики для госслужащих (Македония).
 15. <http://report.globalintegrity.org/globalIndex/results.cfm>
 16. Проект Кодекса деловой этики для госслужащих. (Литва), 2002.
 17. <http://report.globalintegrity.org/globalIndex/results.cfm>
 18. Кодекс деловой этики госслужащих (Чешская Республика), <http://www.oecd.org/puma/ethics/events.htm> (2002.04.12)
 19. Кодекс деловой этики госслужбы (Польша). <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html>
 20. Кодекс деловой этики госслужащего (Болгария).
 21. Проект Кодекса деловой этики для госслужащих (Словакия).
 22. Проект Кодекса о профессиональной этике и поведении госслужащих, Литва, 2002.
 23. Проект закона о госслужбе, РА 2010, pp.21-24.
 24. Проект закона о принятии Этического кодекса для госслужащих (Румыния).
 25. Проект закона о госслужбе, РА 2010, pp.21-24.
 26. Согласно ASCAP 2009-2012 для армянских парламентариев рекомендуется создать временную комиссию по этике в 2012. См. ASCAP 2009-2012, официальный бюллетень, № 60, 2 декабря 2009 г., с. 163.

Dr. Harutyun Aleksanyan

Manager of Europe and Central Asia IEN

CODE OF CONDUCT FOR PUBLIC OFFICIALS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

(General overview and comparative analysis based on Armenian and international experience)

Armenian Experience

Over the recent years the Government of Armenia has taken a number of steps aimed against corruption and reforming in public sector. However, absence of some laws and regulations in public sector coupled with inconsistent implementation of others (for example Rules of Ethics for the Civil Service from 2002) weakens state institutions and restricts their efficiency.

In October 8, 2009 Armenian Government adopted Anti-Corruption Strategy and Action Plan (ASCAP) for 2009-2012. According to the ASCAP an appropriate legislation is required to regulate the conduct of public officials, and to determine conflicts of interests, as well as for the effective functioning of the system of income and property declaration.¹

A new Law on Public Service in Armenia has been drafted to meet the recommendations of GRECO on Armenia. The draft law contains a special chapter (# 6) on public service ethics. For ethics it is envisaged to create Ethics Commissions in concerned public bodies and for high ranking officials a separate Ethics Commission is to be established. It will consist of five members appointed by the President for five years upon the recommendations of the Prime –Minister, Chairman of the Constitutional Court, Chairman of the Court of Cassation, General Prosecutor and the Public Chamber (one nominee for each). The ethics and the conflict of interest arrangements shall be regulated by different laws and by the Code of Ethics to be approved by the Government.

However according to the latest report GRECO on Armenia where GRECO evaluated implementation of nine recommendations that had been partly implemented and three recommendations that had not been implemented in Armenia.²

The draft Law on Public Service has been adopted as first reading in the Extraordinary Session of the National Assembly of Armenia in June 24, 2010 however its not providing sufficient details on Code of Conduct (for example how will function “Commissions on Ethics” in which governmental structures they will exist, whom they will report and what sanctions they could take. These are the questions that the draft Law in Public Service does not answer.

Presently the Civil Service Council of Armenian is working on the amendments of the draft Law. Taking into account these developments we would like to suggest advocate and adopt a separate law on “Code of Conduct/Ethics for Public Officials” which will be consistent to the general statements in the draft Law on Public Service.

To produce an effective and comprehensive Code of Conduct for Armenia it is necessary and important to examine the experience of Eastern European and Western countries in this area.

Code of Conduct for Public Officials: International Experience

(General overview and comparative analysis)

To produce an effective and comprehensive Code of Conduct for Armenia it is necessary and important to examine the experience of Eastern European and Western countries in this area. Recently many countries have passed new Code of Conducts/ Ethics for public officials. The Committee of Ministers of the Council of Europe had issued a recommended Code of Conduct for Public Officials, prepared by the Multidisciplinary Group on Corruption.³

Key Principles of Public Servants Code of Conduct in European Countries

Key components of good governance include mainly same principles and values for European countries and the EU member states. According to the draft law on Public Service in Armenia (*Article 29*) key principles of the Armenian public servant's Code of Conduct include **8 principles**: respect towards law and state, serving public and people, impartiality, integrity, respect towards the person and his/her rights, political neutralism, prohibition on obstructing respect for public servant, and stabbing reputation of public servant, accountability.⁴

Many European countries Codes of Conducts' have same principles, however there are some differences of identifying principles and norms that we want to bring to your attention.

For example the Czech Code of Ethics has **3 basic principles**: service to the public, objectivity, correct behavior towards other employees.⁵

The Bulgarian Civil servant's Code of conduct mentioned the **16 principles**, among them: locality, legality, effectiveness and efficiency, disinterestedness, honesty, competence, cooperation, etc.⁶ Romanian draft code identified the principles of equality, objectivity, respect to citizens and colleagues, courtesy, transparency, etc.⁷ The Macedonian Code of Ethics for Public Servants identified **11 principles** and among them are the following: compliance with the Constitution, reliability, respectability and good will, impartiality, independence transparency and personal disinterestedness, etc.⁸

In some Code of Conducts economic values were included in the principles; some Codes mainly were concentrated on democratic and personal (moral) values.

From this point of view it is very interesting to compare the Baltic countries and Poland **Code of Conduct's** analysis which was done by *Jolanta Paliduskaite* from *Kaunas University*, (Lithuania).⁹ (See below)

Principles of civil service in Codes of Conducts in Baltic countries and Poland

Latvia	Lithuania	Estonia	Poland
Serving the public, responsibility, loyalty to	Respect for person and state, equality, impartiality,	Serving the public, respect for the law and people, loyalty to	Serving the public, reliability, competence, loyalty to government,

government, courtesy, reliability, diligence, objectivity, efficiency, impartiality, equality, effectiveness, integrity, respect for law and person, responsiveness	publicity, propriety, responsibility, disinterestedness, integrity, decency, honesty, justice, non abuse of authority, accountability, exemplariness	government, public participation, political neutrality, impartiality, objectivity, predictability, openness, honesty, reliability, responsibility, consciousness, exemplariness	impartiality, political neutrality, rule of law, effectiveness, cooperation, accountability, transparency, disinterestedness
---	--	---	--

Conflict of Interest as an Important Provision of the Code of Conduct

Conflict of interest is one key public administration issue that concerns the Code of Conducts in many countries. As to OECD guidelines conflict of interest arises when public officials having the form of partnerships, shareholdings, board memberships, investments, government contracts, etc.¹⁰

The draft Law on Public Service of Armenia has two provisions (Article 32, 33) on the conflict of interest. In Article 32 it was mentioned that a public servant should avoid the situations and privileges which should caused the conflict if interest.¹¹

There are special provisions in Code of Ethics in many European countries related the **conflict of interest**.

For example, the Slovakian Code of Conduct avoids civil servants against using office for their private interest.¹² The Estonian Code of Ethics has declared that a

“Public authority shall be exercised solely in the public interest”¹³.

Macedonian Code provides the duty to avoid any conflict of interest and situation that could lead to suspicion of such conflict. A separate article reveals conflict of financial interests. It is required to refuse cooperation with persons or organizations that have or had economic interest from the decisions or the activities of the body in which the civil servant is employed in the past 3 years.¹⁴ In many European countries Code of Conducts have provisions that forbid any public official to undertake any employment that might interfere with the official duties and avoid suspicious of any connection between the public and private interest.¹⁵

The Global Integrity’s recent country-based report provides brief information on the situation of conflict of interest in more than 50 countries. According to the GI report the majority of European and North American countries have restrictions for civil servants entering the private sector after the leaving government.¹⁶

For example France, Romania, Bosnia Herzegovina, Latvia, Lithuania, Georgia Belarus, Canada, USA has strict restrictions in law concerning the conflict of interest. Some other countries Ukraine, Bulgaria, Hungary have not restrictions regulated by law yet.

Code of Ethics in Latvia encourages civil servants to perform the official duties not influencing other officials in order to gain personal benefits. Lithuanian draft Code of

Conduct required to avoid any situation where real or apparent conflict of interest arises, or harm the reputation of civil service.¹⁷

Prohibition on receiving gifts by public officials

Impartiality while carrying out public services is a cornerstone of public administration.

In draft Law on Public Service in Armenia (Article 34) is mentioned that public servant shall not accept or agree to accept gifts, which are related to implementation of his job responsibilities. In Global Integrity country reports for 2007-2009 related to the European countries and North America were mentioned that mostly all these countries except Hungary have laws and regulations on this case. For example in Ukraine this regulations included in Corruption Prevention Law in Bosnia Herzegovina in State Civil Service Law, in Georgia in Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, etc.

In Bulgaria the regulations on restriction of receiving gifts were included in Civil Servants Code of Conduct.¹⁸

All above mentioned countries have **laws and regulations** that allowing the civil servants to recuse themselves from policy decisions where there personal interests may be affected. For example in Bulgaria civil servants are obliged to declare to the appointing official, in a separate declaration, any commercial, financial or other business related interest that they, or people connected with them, would have in relation to the administrative office where they work. This must be submitted each year.¹⁹

Disciplinary Actions for Violations of the Code of Conduct in European countries

In some European countries Codes of Conduct provides clear responsibilities for breaching the code, however in some others Codes of Conduct seek to inspire but not punish civil servants. For example Czech Code of Ethics has a separate article on reporting of improper activities (e.g. improper use of financial resources, equipment and services, fraud or corruption activities, etc.)²⁰

In Macedonian and Polish Codes nothing is said about the responsibility and sanctions for public officials breaching the Code.²¹ In the Estonian Code of Conduct also there is no any provision related to this issue.

The Bulgarian Civil Servant's Code mentions only one sanction for breaching the rules of the Code – resignation from the civil service.²²

The Slovakian draft Code of Ethics establishes a disciplinary liability; reprimand or reduction of their salary by 15% up to 3 months, termination the employment relation with the public official on grounds of severe or repeated violations of code.²³

The Lithuanian draft Code mentions the following disciplinary sanctions: reproof, reprimand, salary reduction up to 30%, up to 3 months, fine up to 10 minimal level salaries, reduction of rank, discharge depending on situational factors, etc. All disciplinary sanctions are documented in Civil Service Register.²⁴

Implication of the Code of Conduct

In some European countries (Poland, Bulgaria, Czech Republic, Macedonia, Estonia, Latvia) the Code of Ethics do not identify or establish an institution for administering the

Code.²⁵ In these countries it is not clear who will monitor the provisions and sanctions of the Code.

In some countries (Slovakia, Lithuania) responsibility of controlling and monitoring of the Code of Conduct is laid on Ethics Commission. In Albania for the training, consulting of the provisions and the rules of the Code of Ethics is responsible the HR department of the public institution.²⁶

The Romanian draft Code is set-up a new Institution (Deontological Committee) which on national level will hold responsibility for coordinating and monitoring the enforcement of ethical norms. Committee will be attached to the Civil Servants National Agency as an advisory body. Separate Chapter identifies the powers and structure of the Committee.²⁷

Recommendations

I. Enforcement of Code of Conduct

Thus, for the regulation of the **Code of Conduct** of public officials and of conflicts of interests in Armenia, as well as of the proper exercise of the rules of conduct, and with the purpose of the accomplishment of an efficient system of declaration of a public official's interests, it is important:

1. Through determining measures of responsibility for concrete infringements, create in law a unified system for the legislative regulation of the conduct and the conflicts of interests of public officials, and unify the standards and principles of the conduct of political, discretionary and other public officials.
2. Introduce stricter rules and procedures for the regulation of conduct and

conflicts of interests in the sectors of public service with greater corruption

risks, such as the judiciary, the tax and customs services, the police and the

national security, as well as for certain political and discretionary offices;

exercise means for the declaration of interests of certain public positions, for

the restrictions of the allowed range of conflicts of interests, of accepting

and proffering gifts and benefits, of engaging in activities outside the public

office; encourage reporting of the facts of infringement of the code of conduct

and of conflicts of interest, and protect persons reporting such facts.

3. Introduce an effective decentralized institutional model of a system of management of the Code of Conduct and the declaration of conflicts of interests. Determine the functions of a central authorized body, its accountability and procedures;
4. Advocate and adopt a special **Law on Code of Conduct** for Public Officials
5. It is recommended to establish Ethics Commissions in all public offices and introduce a Code of Conduct there;
6. Enhance the capacities of those responsible for the Code of Conduct and the declaration of the conflicts of interests in public bodies; develop practical

guidebooks and organize education and trainings on the declaration of interests, rules of conduct and ethical standards, relevant procedures, disclosure and reporting of the facts of infringement and the applicable penalties and disciplinary action.

7. It is highly recommended to Civil Service Council of RA, MAAC and all interesting parties to advocate the ***Law on the Declaration of Public Officials' Income, Property and Interests***.
8. Create procedures; appoint officials responsible for reporting on ethics and conflicts of interest.

II. Commissions on Ethics and Ethics Officer

In order to implement Code of Conduct in Armenia it is mandatory to establish Commissions on Ethics and/or Ethics Officer's position in every governmental structure/institution. Chief of staff in each institution should be responsible for the organization of such commission and or/ position.

It is recommended to establish ***Commissions on Ethics*** in three levels.

Level A - for high ranked public officials (Ministries, deputy heads etc,)

According to the draft Law on Public Service this commission should consist of five members appointed by the President for five years upon the recommendations of the Prime –Minister, Chairman of the Constitutional Court, Chairman of the Court of Cassation, General Prosecutor and the Public Chamber (one nominee for each).²⁸

Level B- for public officials in general

Level C- for Armenian parliamentarians²⁹

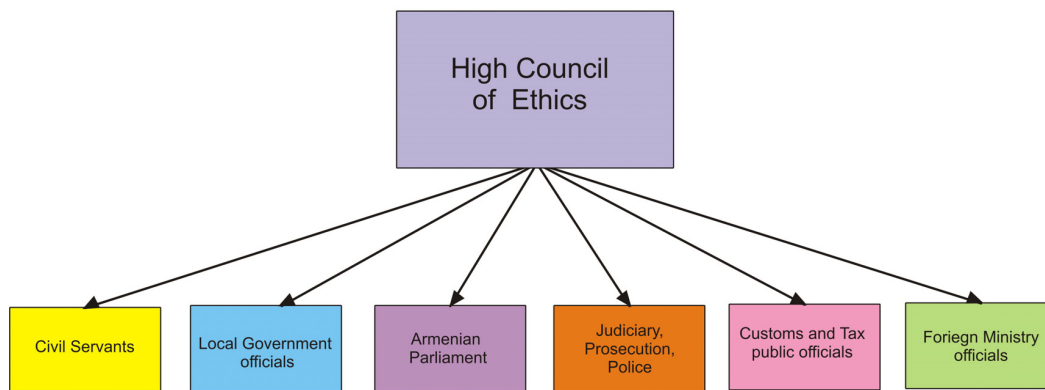
This commission should function in the Parliament

The ***Commissions on Ethics*** should function within each public institution.

If in any public institution is impossible to establish ***Commission on Ethics*** it is recommended to create the position of an ***Ethics officer***.

III. High Council of Ethics in Armenia

The resolve complicated and complex ethical dilemmas and conflicts in public administration and to implement provisions of the Code of Conduct addressed to high ranked public officials it is highly recommended to establish “**High Council of Ethics**” in Armenia. “High Council of Ethics” as an institution should reside independently or under the President. “High Council of Ethics should have sufficient independence and authority to enforce the provisions of Code of Conduct. See the proposed structure of High Council of Ethics below.



IV. Education and Training on Code of Conduct

- 1) It is highly recommended to develop training manual and guidelines for Code of Conduct and disseminate it among public institutions for teaching/ training purposes.
- 2) Each public institution's "Ethics officer" and members of "Ethics Commission" should passed training of trainers on Code of Conduct.

доктор М.Г. Майер

ИЗМЕРЕНИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТАМИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Performance measurement of the government institutions

1. Функции государственной службы в Германии

Наше учение о государстве знает три организационные особенности демократического государства: население государства, государственная власть и территория государства. Говоря в самой краткой формулировке, в рамках определенной территории население государства предоставляет законную силу государственной власти, которая выражает волю всего общества.

С другой стороны, государственная власть включает в себя создание и применение общеобязательных правил и контроль соблюдения правил.

Работоспособность политически образованного общества зависит от надежной организации и обеспечения создания и применения правил и контроля. Наряду с парламентами и правосудием эти функции выполняются также органами государственного управления. Сущность государственного управления – в применении правил, хотя оно принимает активное участие как в создании регулирующих механизмов, так и в контроле.

Очевидно, что надежное государственное управление является важнейшим условием для работоспособности государства. Государственная служба как персональное явление государственного управления – это феномен, дающий возможность гражданам фактически ощущать государство. Таким образом, оценка государства и уважение к нему его граждан во многом зависят от того, как гражданин смотрит на государственных служащих и воспринимает их; зачастую оценка государства произрастает из того, какой опыт имели люди с государственными служащими. Недовольство собственным государством часто является рефлексом негативного опыта с работниками государственных ведомств. Поэтому для граждан работа на государственной службе является важным критерием оценки, так как здесь речь идет о государстве и о его ведомствах.

2. Структурные особенности государственной службы в Германии

У государственной службы в Германии существуют два вида трудовых отношений. Мы различаем так называемых служащих государственной службы и чиновников. Служащие работают на основании трудового договора. Это стандартный договор, который является результатом договоренности между профсоюзами и государственными работодателями. В данном договоре урегулированы рабочее время, право на отпуск, оплата и прочие условия труда. Такие договоры принципиально могут быть расторгнуты, они похожи на трудовые договоры в частной экономике. Возможные споры являются делом трудовой юрисдикции. Гражданско-правовая природа данного трудового отношения включает в себя возможность забастовок, которые иногда случаются в нашей стране.

Другое трудовое отношение – это чиновничество. Чиновник работает на основании общественно-правового служебного отношения, основанного на доверии.

Служебное отношение принципиально не обсуждается, оно в одностороннем порядке урегулировано законом. Важнейший критерий отличия статуса чиновника от статуса служащего – это запрет забастовок. Работодатель принимает на себя пожизненное обязательство соблюдать интересы чиновника; последний не может быть уволен – за исключением увольнения в силу дисциплинарных причин. Согласно статье 33 пункта 4 Основного Закона (Конституции) выполнение суверенных задач, как правило, передано чиновникам. Исполнение суверенных задач непрерывно обеспечивается чиновниками, для которых действует запрет забастовок.

Чиновнические отношения распределены по так называемому принципу карьерной лестницы. Карьерная лестница здесь – это последовательность иерархических ступеней, каждая из которых имеет своим условием определенный уровень квалификации. В карьерной лестнице различают простую, среднюю, повышенную и высокую службу. Для всей Федеративной Республики Германии едино урегулировано, какой уровень образования требуется для отдельных ступеней карьерной лестницы. Окончание основной школы, гимназии и высшей школы показывает здесь распределение нашей школьной и образовательной системы. Продвижение по карьерной лестнице происходит согласно пригодности, способностям и профессиональным достижениям. В этом смысле карьерный принцип предполагает регулярную оценку работы чиновника.

В сфере служащих нет законодательного регулирования идентичной карьерной структуры. Соответствующие коллективные договоры между государственным работодателем и профсоюзом содержат в себе очередность ставок по тарифной сетке заработной платы, которая тесно связана с последовательностью карьерных постов. Распределение в определенную группу по тарифной сетке заработной платы у служащих происходит не согласно формальному критерию образования или уровню квалификации, а согласно фактической деятельности. А для распределения фактически проделанной работы, в свою очередь, также необходим регулярный учет достижений.

Государственная служба в Германии имеется на трех административных уровнях. В государственной сфере – это уровни Федерального государства и 16 федеральных земель, в муниципальной сфере – это примерно 8000 самостоятельных муниципальных единиц местного самоуправления, округов и объединений. Наряду с этим государственная служба имеется также в некоторых специальных организациях; это общественно-правовые органы, учреждения и заведения. По всей Федеративной Республике Германии в целом одинаковы как урегулирования на основании коллективного договора со служащим, так и предписания, регулирующие чиновничество. Но единого положения, как измерить и оценить работу в государственной службе, нет. Но с 2006 года существует «руководство», изданное Федеральным Министерством Внутренних Дел. Вначале оно было предусмотрено для отдельных ведомств федерального правительства, но теперь служит «страховкой» для многих ведомств всех административных уровней. То есть в наших государственных и муниципальных институтах нет предписаний относительно определенной формы измерения труда. В настоящее время есть два инструмента, проверенные по отдельности и в комбинации и поэтому применяемые во многих ведомствах.

3. Достижения и государственная служба

Чтобы государственная служба могла соответствовать требованиям к надежности, она должна принять меры для того, чтобы государственные и муниципальные сотрудники имели волю и возможность действовать и принимать решения, как положено в правовом государстве, то есть объективно и правильно. Здесь необходимо не только знание дела, действующие лица должны быть готовы к использованию этого знания дела. Работоспособность и готовность к работе подчеркивают служебный характер государственного управления и являются важными предпосылками доверительного отношения граждан к органам власти.

На этом фоне профессионализм причисляется к важнейшим традициям государственной службы, причем пригодность, способность и профессиональные достижения четко указаны даже в Основном Законе. Эти качества относятся к так называемым «традиционным принципам» чиновничества, согласно которым необходимо регулировать право о государственной службе (статья 33 Основного Закона).

Поэтому подбор, оплата и повышение по государственной службе всегда были связаны с достижениями сотрудника. Изменения в нашем понимании государства, в частности, образование так называемого социального государства, привели к тому, что государство теперь является не только чистой силой порядка, но и предлагает, предоставляет своим гражданам услуги различных видов. С такими постепенными переменами, произошедшими в нашей стране во второй половине прошлого столетия в связи с устранением последствий второй мировой войны, должны были измениться и требования к государственному управлению, к государственной службе.

Раньше государственное управление считалось хорошим и продуктивным, если оно в качестве символа государственного порядка в случае необходимости действовало надежно и законно. Классическим примером этому были таможенные служащие, взимающие пошлину при переходе границы в немецких малых городках в пользу своего владельца земли. Владелец земли платил им и их семьям за это «алименты», так что они находились у него в распоряжении. Им оплачивалось не согласно объему работы, а согласно количеству тех, кто оплатил пошлину. Никто не хотел идти работать на слабо посещаемые посты.

После создания так называемой государственной административной деятельности по возложению на граждан определенных обязательств, выполняемых в общественных интересах, государственное управление и вместе с ним государственная служба теперь должны были измеряться мерилami, которые раньше существовали только в экономической жизни. Экономический принцип, согласно которому определенная цель должна быть достигнута минимальными средствами или более высокая цель должна быть реализована по возможности определенным средством, действует с тех времен и для государственного управления. Тем самым понятие «достижения» принимает новую значимость. Хотя не ранее чем с 70-х годов прошлого столетия было проведено много мероприятий, способствующих производительности в наших ведомствах, «принцип производительности» как требование господствует вплоть до сегодняшнего дня во всех предложениях по преобразованию государственного управления и государственной службы.

4. Что значит производительность в государственной службе?

Многие требования о более сильном соблюдении так называемого принципа производительности не четко определяют, что здесь подразумевается и с какой целью. В данной связи рекомендуется строго различать производительность в государственном управлении и производительность в государственной службе. Производительность в государственном управлении – это в первую очередь вопрос оптимальной организации. Из теории организации мы знаем, что работоспособность системы, основанной на разделении труда, зависит от распределения отдельных составляющих системы по отношению друг к другу, то есть от форм коммуникации, а также от кооперации частей и соответствующих механизмов управления. Поэтому организационные проблемы не являются особенностью государственного управления; проблемы данного рода, например, так называемая бюрократия, могут существовать во всех крупных организациях.

В отличие от этого производительность в государственной службе является категорией, относящейся к индивидуализации сотрудников. Здесь речь идет о качестве выполняемой работы. Оценка достижений – вне зависимости от сложностей «справедливого» измерения производительности – всегда связана с карьерой сотрудника: чем лучше производительность, тем больше шансов при оплате и при повышении в должности. Принятие во внимание индивидуальной производительности – это возможность объективного и «справедливого» оформления трудового отношения.

Требование индивидуальной производительности в государственной службе допускает то, что с более высоким уровнем производительности отдельных сотрудников повысится в целом уровень производительности организации. Это могло бы проявляться во многих случаях, но это не всегда так.

Если индивидуальная производительность способствует карьере, то не исключено, что личное честолюбие будет препятствовать успешному взаимодействию с коллегами и наносить таким образом ущерб общей производительности административной единицы. Государственное управление часто существует как коллективная работа. «Звезда» – как в футбольной команде – может здесь стать препятствием.

С другой стороны, прочные трудовые отношения в государственной службе часто считаются препятствующими производительности. С одной стороны, невозможность уволить чиновника и зависящая от конъюнктуры занятость, а также запрещение необоснованного увольнения рабочих и служащих государственной службы, с другой стороны, могут пригодиться для воспрепятствования или снижения стимулирования индивидуальной производительности, так как при недостаточной производительности нет строгих принудительных мер.

Индивидуальная производительность в государственной службе в результате представляется как обязательное условие для нормально функционирующего государственного управления, но, разумеется, она должна быть скорректирована там, где чрезмерное стремление к производительности отдельного человека может нанести вред организации. Но ввиду особенностей трудовых отношений в государственной службе пригодные, далеко идущие стимулы производительности могут улучшить существующую систему.

5. Измерение производительности и оценка производительности

При измерении производительности подразумевается измерение индивидуальной производительности сотрудника. Проще всего она производится путем учета объективно измеряемых результатов работы за определенный временной период. При этом речь идет об исчислимом количестве, таком, как, например, количество обслуженных лиц, количество составленных ответов или количество выданных справок. То есть принимаются во внимание чисто количественные критерии.

Наряду с этим учитываются и качественные критерии, такие, как, например, количество жалоб, количество возражений или норм погрешности. Также учитываются качественные критерии, которые также можно подсчитать или измерить и потом выявить объективную картину производительности. Объективно в данной связи разные лица при одинаковых обстоятельствах дела имеют одинаковые результаты измерений.

Кроме этого можно учесть и экономические критерии, т.е. измеримые результаты работы, такие как снижение расходов, сокращение мест или увеличение доходов. Здесь речь идет об особом виде качественных критериев, также объективно измеримых.

Рабочие места, как правило, обнаруживают в государственном управлении требования, определяемые не по одному единственному критерию производительности. Поэтому при измерении производительности в государственной службе всегда должны быть учтены все три критерия. Мы называем их критериями, ориентированными на результат, так как они постоянно связаны с конкретным результатом работы.

Уровень производительности сотрудника определяется не только по этим критериям, ориентированным на результат. Существуют также так называемые критерии, ориентированные на поведение, касающиеся поведения сотрудника. Такие поведенческие критерии – это, например, умение вести переговоры, коммуникационное поведение, совместимость с коллективом или способность убеждать. Эти критерии не могут быть измерены или подсчитаны объективно. Они должны быть оценены, в результате чего различные лица в своих оценках могут прийти к разным результатам. Оценка всегда в определенном объеме содержит субъективность.

Оценка критериев, ориентированных на поведение, это, конечно же, не единственная проблема. Несмотря на объективное измерение количественных и качественных критериев, в наш метод оценки производительности прокрадывается еще и «субъективная оценка»: при определении общей картины производительности сотрудника по количественным, качественным, экономическим и поведенческим критериям необходимо установить вес отдельных критериев. Это тоже является оценкой, которая может быть субъективно окрашена.

Понимание того, что объективное измерение производительности не везде возможно и поэтому оно только в комбинации с оценкой может стать основой оценки сотрудника, делает не лишним стремление к объективности. Важно измерить измеримые критерии, и в остальном рассматривать оцениваемое лицо не «в общем» как целое. Если, несмотря на неустранимую субъективность, к оценке привлекаются отдельные критерии производительности, то справедливым будет различать сильные и слабые стороны личности.

6. Для чего и для кого производятся измерение производительности и оценка производительности?

Измерение производительности и оценка производительности – это значимые инструменты менеджмента персонала. Менеджмент персонала занимается вопросами, кому будет дано такое-то рабочее место, кто получит такие-то задачи (использование персонала), по каким задачам в будущем кто-то будет рассмотрен, соответственно подготовлен, повысит квалификацию (развитие персонала), и какие сотрудники с какой квалификацией понадобятся в будущем (планирование персонала). Задачей менеджмента персонала является, конечно же, определение «справедливого» вознаграждения для сотрудников. Измерение производительности и оценка производительности при этом являются центральным полем деятельности менеджмента персонала, так как производительность сотрудников – это исходная точка всех мероприятий как для использования и развития персонала, так и для планирования персонала.

Инструменты и методы измерения производительности и оценки производительности требуются, в первую очередь, менеджменту персонала для выполнения его задач. Поэтому рекомендуется производить измерение и оценку соответствующего начальника согласно данным менеджмента персонала (отдела по работе с персоналом).

Результаты измерения производительности и оценки производительности имеют также большое значение для сотрудников с руководящими функциями. Лицо, ответственное в качестве руководителя, должно иметь дифференциальную картину производительности своих сотрудников; оно должен знать их сильные и слабые стороны, чтобы суметь руководить и мотивировать. Поэтому измерение производительности и оценка производительности проводятся также для дополнения руководящего инструментария ответственных лиц.

Измерение производительности и оценка производительности проводятся, наконец, для самих сотрудников и в их интересах. Сотрудники должны знать критерии и методы измерения и оценки производительности. Они должны также узнавать о результатах, чтобы иметь возможность знать свои сильные и слабые стороны, оценить свои возможности развития и свои карьерные шансы. Измерение производительности и оценка производительности, включая оповещение о результатах, – это для сотрудников не столько «контроль успеха», а, скорее, мероприятие, создающее доверие к объективности и прозрачности решений относительно персонала.

7. Системы оплаты и оплата производительности

Системы оплаты как у служащих государственной службы, так и у чиновников еще до введения измерения производительности и оценки производительности в вышеуказанном смысле в государственной службе Германии уже содержали элементы ориентированности на производительность, никак не связанные с сегодняшним утонченным методом измерения и оценки и принятия их во внимание для оплаты. Они находили свое отражение через председателей в регулярных общих оценках и использовались для повышения в должности. Более высокая оплата предоставлялась «автоматически» после регулярных отрезков, так как предполагалось, что с увеличением продолжительности деятельности увеличивается опыт и тем самым – производительность сотрудника.

Оплата служащего государственной службы производится согласно тарифу, оговоренному с профсоюзом. Этот тариф распространяется сегодня в общем на 15

групп деятельности – от простой деятельности до деятельности с высокими требованиями к квалификации. Для каждой группы предусмотрен «начальный заработок». Этот начальный заработок сегодня возрастает с увеличением срока деятельности на максимально 6 ступеней. Такое возрастание производится после «периода ожидания», который в зависимости от индивидуальной производительности может быть дольше или короче. Такое так называемое продвижение по ступеням было введено в 2007 году. Компоненты производительности внутри одного тарифа проявляются также тогда, когда сотрудник продвигается в более высокую группу в силу своей успешной деятельности.

Оплата чиновников – за исключением небольшого числа верховных чиновников – имеет подобную систематику: она производится на основании закона и предусматривает 15 групп оплаты. Эти группы – как было представлено выше – разделены в общем на 4 карьерных ступени; для каждой ступени необходимо выполнить определенные условия к образованию. Внутри одной группы оплаты и здесь имеется «начальный заработок», который может расти после регулярных «периодов ожидания». Здесь также предусмотрены так называемые ступени производительности, причем незаурядные высокопроизводительные чиновники могут проходить их быстрее. И наоборот, чиновники с производительностью ниже средней остаются на последней достигнутой ступени. Это положение действует с 2009 года вначале для федеральных чиновников, но будет принято поэтапно по смыслу и другими органами. Кроме этого ориентирование на производительность и здесь показывает себя при повышении в должности, отнесения в группу с более высокой оплатой.

Со сравнительно новыми положениями для служащих государственной службы и для чиновников стал необходимым более точный учет индивидуальной производительности сотрудников. Хотя теперь уже прошло несколько лет, но измерение производительности и оценка производительности пока не создали единые методы и процедуры. Причиной тому, с одной стороны, является то, что база соответствующего опыта пока слишком узка, но, с другой стороны, причина в том, что в федеративной системе в Германии, в Федеративном государстве и в федеральных землях и в органах местного самоуправления существует различное использование измерений производительности и оценки производительности.

8. Как производятся измерение производительности и оценка производительности?

В Германии в настоящее время существует два инструмента измерения производительности и оценки производительности. С одной стороны, это метод структурной оценки и, с другой стороны, это сравнение имеющегося и положенного в договоренностях о цели.

Так называемый метод структурной оценки развился из ранее существующего метода оценки. Обычная доселе «оценка» зачастую была «целостным» наблюдением, нацеленным на соответствующую личность, а не на область задач. Поэтому зачастую не было возможности сравнения с другими работниками. В методе структурной оценки вначале устанавливаются конкретные критерии измерения производительности и оценки производительности. «Конкретные» означает здесь, что на месте абстрактного понятия выступает краткое описание того, что, будучи конкретным действием, является предметом оценки. При этом важно, что эти критерии измерения производительности и оценки производительности относятся к сравниваемым группам с различными требованиями. Проблематично было бы устанавливать одни и те же критерии для

более простых видов деятельности и для сложных управленческих задач. Критерии измерения производительности и оценка производительности должны зависеть от задач и результата. Здесь есть место также для результатов измерений количественных, качественных и экономических критериев. Необходимо избегать того, чтобы избирались критерии, не являющиеся нейтральными по половому признаку. Критерий «авторитет» может, например, быть мужским атрибутом, и поэтому не подходит. В остальном необходимо установить шкалу, из которой можно прочесть, насколько выполнен тот или иной критерий. Создание шкалы открывает возможность собирания оценок отдельных критериев в один размер и определения соединенного размера как общей оценки. Когда значение отдельных критериев рассматривается по-разному, это может быть учтено для соответствующего взвешивания.

Когда для оценки поступают нечисловые данные «истинных измерений», не исключена опасность субъективности. Поэтому рекомендуется оценивать двух человек независимо друг от друга.

Второй инструмент измерения производительности и оценки производительности производится на основании так называемой договоренности о цели, которая исходит из так называемого понимания управления, отличного от классического представления управления. В этой связи ведомство рассматривается как производственное предприятие в частной экономике. Так же как и в производственном предприятии, существуют производственные цели, между руководством ведомства и сотрудником в согласии устанавливаются «производственные цели». Сотрудники ведомства обязуются выполнить определенные работы и получают за это суммарный бюджет. Сами цели могут быть количественными, такими, как, например, обработка определенного количества заявлений; они могут быть и качественными, такими, как, например, соблюдение определенной нормы погрешности. Цели, преследуемые отделом или командой, могут быть спроецированы вплоть до отдельного сотрудника. Оценка производительности – это ни что иное, как сравнение имеющегося и положенного, цели и фактически достигнутого результата. Предпосылка – цели должны формулироваться однозначно, быть измеримыми и поддающимися оценке.

Договоренности о цели раньше существовали как инструмент менеджмента персонала для реформирования управления и структурирования его порядка работы, функционирования по примеру частной экономики. Данное применение реформирования называется «новая модель управления». Она была вначале сделана для муниципального управления, так как там доля так называемого управления производительностью особенно высока и поэтому без проблем можно установить «производственные цели». Измерение производительности и оценка производительности осуществляются в данном случае в беседе, в ходе которой определяется объем достижения цели сотрудником.

Большинство немецких муниципальных органов пока не применяют эту новую модель управления. Поэтому измерение производительности и оценка производительности относительно договоренностей о цели в Германии не распространены широко.

Оба метода используются не центрально соответствующим менеджментом персонала (управлением по персоналу), а в целом соответствующим руководителем отдела или ведомства. Результат необходимо сообщить сотруднику – так же как и при договоренности о цели.

Так как измерение производительности и оценка производительности в конце концов оказывают финансовое влияние на сотрудника, следует ожидать, что определение производительности не будет поддержано сотрудниками и может приводить к конфликтам. Во избежание судебных разбирательств в подобных случаях (для чиновников административного суда; для служащих суда по трудовым делам) часто организовываются внутриведомственные органы урегулирования. В них на паритетной основе работают представители административного аппарата и представители персонала в целях мирного разрешения данных конфликтов.

8. *Преимущества и недостатки обоих методов*

Преимущество измерения производительности и оценки производительности перед договоренностью о цели в том, что объем достижения цели для отдельного сотрудника устанавливается прозрачно, и поэтому понятен результат оценки. Кроме этого на рабочем месте имеется хорошая возможность учесть новые требования в измерении и оценке. Измерение производительности и оценка производительности путем договоренности о цели не учитывают того, что было до договоренности; они действительно связаны только с последним отрезком, составляющим, как правило, год. Таким образом, более ранние оценки теряют значение, что может дать повод для дискриминации или «предубеждений».

Предоставление бюджета, основанное на договоренности о цели, связано не с личностью, а с командой, отделом или ведомством. Распределение целенаправленных результатов между отдельными сотрудниками наталкивается на трудности, когда достижение цели было производительностью команды, а индивидуальную долю отдельного сотрудника невозможно определить в удовлетворительной степени.

Положительной стороной метода структурной оценки является сопоставимость оценок внутри сопоставляемых групп. Это подходит для всех рабочих мест – как раз за счет дифференциации по сравниваемым группам.

Отрицательной стороной метода структурной оценки является то, что вне измеряемых обстоятельств дела имеется опасность субъективной оценки руководителем. Кроме этого почти невозможно избежать того, чтобы результат более ранней оценки производительности не влиял на актуальную оценку.

10. *Развитие инструментов измерения и оценки как задача на будущее*

Измерение производительности и оценка производительности в государственной службе Германии – как упоминалось ранее – в настоящее время едино не урегулированы. Все же следует ожидать, что с произошедшим нововведением компонентов оплаты, зависящих от производительности, должно будет произойти дальнейшее развитие инструментов, и оно произойдет. Прежнее правосудие передает сюда руководящие линии для практикуемого доселе метода оценки производительности. После этого каждая система будущего измерения производительности и оценки производительности должна будет соответствовать следующим принципам:

- система должна подходить для отражения потенциала сотрудника;
- система должна быть прозрачной;
- система должна быть стандартизированной;
- система не должна допускать дискриминации;
- система должна быть актуальной.

Leistungsmessung in Regierungsinstitutionen

Vortrag bei der 6. Internationalen Konferenz in Bischkek/Kirgisistan am 18.11.2011

Inhalt:

1. Die Funktionen des Öffentlichen Dienstes in Deutschland
2. Strukturmerkmale des Öffentlichen Dienstes in Deutschland
3. Leistung und Öffentlicher Dienst
4. Was bedeutet Leistung im Öffentlichen Dienst?
5. Leistungsmessung und Leistungsbewertung
6. Warum und für wen geschieht Leistungsmessung und Leistungsbewertung?
7. Bezahlungssysteme und Leistungsbezahlung
8. Wie werden Leistungsmessung und Leistungsbewertung vorgenommen?
 - Strukturierte Bewertungsverfahren
 - Zielvereinbarungen
9. Vor- und Nachteile der beiden Verfahren
10. Weiterentwicklung der Mess- und Bewertungsinstrumente als Zukunftsaufgabe

1. Die Funktionen des Öffentlichen Dienstes in Deutschland Unsere Staatslehre kennt drei konstituierende Merkmale des demokratischen Staates: Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsgebiet. In der knappsten Formulierung einer Zusammenschau heißt das, dass sich innerhalb eines bestimmten Territoriums die Staatsgewalt als Ausdruck gesamtgesellschaftlichen Wollens aus dem Staatsvolk heraus legitimiert. Die Staatsgewalt wiederum umfasst die Schaffung und Anwendung allgemein verbindlicher Regeln und der Kontrolle, ob die Regeln beachtet werden.

Die Funktionsfähigkeit des politisch verfassten Gemeinwesens hängt davon ab, dass die Schaffung und die Anwendung dieser Regeln sowie die Kontrolle darüber zuverlässig organisiert und sichergestellt werden. Neben den Parlamenten und der Gerichtsbarkeit ist es die Öffentliche Verwaltung, die diese Funktionen wahrnimmt. Der Schwerpunkt der Öffentlichen Verwaltung liegt in der Anwendung der Regeln, obwohl die Öffentliche Verwaltung durchaus sowohl an der Schaffung des Regelwerkes als auch an der Kontrolle mitwirkt.

Es ist offenkundig, dass eine zuverlässige Öffentliche Verwaltung wichtigste Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Staates ist. Der Öffentliche Dienst als personale Erscheinung der Öffentlichen Verwaltung ist dasjenige Phänomen, das den Staat für den Bürger tatsächlich erlebbar macht. Die Einschätzung und Wertschätzung des Staates durch seine Bürger hängt also wesentlich davon ab, wie der Bürger die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes sieht und wahrnimmt: Häufig leitet sich die Beurteilung des Staates daraus ab, welche Erfahrungen die Menschen mit den öffentlich Bediensteten machen. Unzufriedenheit mit dem eigenen Staat ist also häufig der Reflex negativer Erfahrungen mit den Beschäftigten von Staat und Kommunen, denn diese handeln ja durch ihre Mitarbeiter. Leistung im Öffentlichen Dienst ist deshalb für die Bürger ein wichtiges Beurteilungskriterium, wenn es um Staat oder Kommunen geht.

2. Strukturmerkmale des Öffentlichen Dienstes in Deutschland.

Für den Öffentlichen Dienst in Deutschland gibt es zwei unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse. Wir unterscheiden in sogenannte Angestellte im Öffentlichen Dienst und Beamte. Die Angestellten sind auf der Grundlage eines privatrechtlichen

Arbeitsvertrages tätig. Dieser Vertrag ist standardisiert und das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und den öffentlichen Arbeitgebern. In diesem Vertrag sind Arbeitszeit, Urlaubsansprüche, Bezahlung und sonstige Arbeitsbedingungen geregelt. Solche Verträge sind grundsätzlich kündbar, sie sind mit Arbeitsverträgen in der privaten Wirtschaft vergleichbar. Eventuelle Streitigkeiten sind Angelegenheit der Arbeitsgerichtsbarkeit. Die privatrechtliche Natur dieses Beschäftigungsverhältnisses schließt die Möglichkeit des Streikes ein, was in unserem Land gelegentlich vorkommt. Das andere Beschäftigungsverhältnis ist das des Berufsbeamten. Der Beamte auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses tätig. Das Dienstverhältnis ist grundsätzlich nicht verhandelbar, sondern wird einseitig vom Dienstherrn durch Gesetz geregelt. Wichtigstes Unterscheidungskriterium des Beamtenstatus gegenüber dem Angestelltenstatus ist das Streikverbot. Im Gegenzug übernimmt der Dienstherr eine lebenslange Fürsorgepflicht gegenüber dem Beamten; dieser ist also unkündbar – mit Ausnahme disziplinarrechtlich begründeter Entlassungen. Nach Art. 33 Absatz 4 Grundgesetz (Verfassung) ist die Ausübung hoheitlicher Aufgaben in der Regel Beamten zu übertragen. Die Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben soll mit Hilfe des Streikverbotes für Beamte ohne jegliche Unterbrechung sichergestellt werden.

Das Beamtenverhältnis ist nach dem sogenannten Laufbahnprinzip gegliedert. Eine Laufbahn ist hier eine Abfolge von Hierarchie-Stufen, die jeweils eine gleiche Einstiegsqualifikation zur Voraussetzung haben. Wir unterscheiden zwischen einfachem, mittlerem, gehobenem und höherem Dienst als Laufbahnen. Es ist für die gesamte Bundesrepublik Deutschland einheitlich geregelt, welcher Bildungsstand für die einzelnen Laufbahnen verlangt wird. Mit Hauptschulabschluß, Realschulabschluß, Gymnasialabschluß und Hochschulabschluß spiegelt sich hier die Gliederung unseres Schul- und Bildungssystems wider. Die Beförderung innerhalb einer Laufbahn erfolgt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Das Laufbahnprinzip erfordert insofern auch eine regelmäßige Beurteilung der fachlichen Leistung eines Beamten.

Im Bereich der Angestellten gibt es keine mit der Laufbahnstruktur identische gesetzliche Regelung. Die einschlägigen Tarifverträge zwischen öffentlichen Dienstherrn und den Gewerkschaften beinhalten jedoch eine Rangfolge von Vergütungsgruppen, die sich eng an die Abfolge der Laufbahnämter anlehnt. Die Zuordnung zu einer bestimmten Vergütungsgruppe erfolgt bei Angestellten nicht nach dem formalen Kriterium des Bildungsabschlusses oder des Fortbildungsstandes, sondern nach der tatsächlichen Tätigkeit. Für die korrekte Zuordnung der tatsächlich geleisteten Arbeit ist also auch hier eine regelmäßige Erfassung der Leistung erforderlich.

Der Öffentliche Dienst in Deutschland findet sich zunächst auf drei Verwaltungsebenen. Im staatlichen Bereich sind dies die Ebenen des Bundesstaates und der 16 Bundesländer, im kommunalen Bereich sind dies ungefähr 8000 selbständige kommunale Einheiten der Gemeinden, Landkreise und Gemeindeverbände. Daneben findet sich Öffentlicher Dienst noch in einigen Sonderorganisationen; es sind dies öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Sowohl die tarifvertraglichen Regelungen der Angestellten als auch die beamtenrechtlichen Vorschriften sind im Großen und Ganzen im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gleich. Eine einheitliche Regelung, wie Leistung im Öffentlichen Dienst zu messen oder zu bewerten ist, gibt es allerdings nicht. Es gibt lediglich seit 2006 einen vom Bundesministerium des

Innern herausgegebenen „Leitfaden“, wie man Leistungsbewertung vornehmen kann. Er war zunächst nur für die einzelnen Ressorts der Bundesregierung gedacht, dient aber mittlerweile vielen Behörden aller Verwaltungsebenen als „Hilfestellung“. In unseren staatlichen und kommunalen Institutionen ist also eine bestimmte Form der Leistungsmessung weder vorgeschrieben noch vorzufinden. Es gibt gegenwärtig lediglich zwei Instrumente, die sich einzeln als auch in Kombination bewährt haben und deshalb mittlerweile in vielen Behörden angewendet werden.

3. Leistung und Öffentlicher Dienst

Damit der Öffentliche Dienst dem Anspruch auf Zuverlässigkeit gerecht werden kann, muss er Vorkehrungen treffen, dass die in Staat und Kommune Beschäftigten den Willen haben und in der Lage sind, rechtsstaatlich, also objektiv und richtig zu handeln und zu entscheiden. Hierfür ist nicht nur Sachkunde erforderlich, die handelnden Personen müssen auch bereit sein, diese Sachkunde einzusetzen. Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft unterstreichen den dienenden Charakter der Öffentlichen Verwaltung und sind wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Bürger Vertrauen zu den Behörden haben.

Vor diesem Hintergrund zählt Professionalität zu den wichtigsten Traditionen des Öffentlichen Dienstes, wobei Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sogar im Grundgesetz ausdrücklich genannt werden. Diese Eigenschaften gehören zu den sogenannten „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamtentums, nach denen das Recht des Öffentlichen Dienstes zu regeln ist (Art. 33 Grundgesetz).

Rekrutierung, Bezahlung und Beförderung im Öffentlichen Dienst waren insofern immer schon im Zusammenhang mit der Leistung der Beschäftigten gesehen und gehandhabt worden. Die Veränderungen in unserem Staatsverständnis, insbesondere die Herausbildung des sogenannten Sozialstaates, haben jedoch dazu geführt, dass der Staat nicht mehr nur reine Ordnungsmacht ist, sondern seinen Bürgern auch Dienstleistungen verschiedenster Art anbietet und gewährt. Mit diesem allmählichen Wandel, der in unserem Land in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhundert mit der Beseitigung der Folgen des 2. Weltkrieges einsetzte, musste sich zwangsläufig auch das Anforderungsprofil an die Öffentliche Verwaltung und damit an den Öffentlichen Dienst wandeln.

Früher galt die Öffentliche Verwaltung bereits dann als gut und leistungsfähig, wenn sie als Symbol der staatlichen Ordnung im Bedarfsfall zuverlässig und rechtmäßig eingriff. Ein klassisches Beispiel hierfür waren früher die Zöllner, die in den deutschen Kleinstaaten für ihren jeweiligen Landesherren an einem Grenzübergang den Zoll kassierten. Sie und ihre Familie wurden vom Landesherren dafür „alimentiert“, dass sie schlicht präsent waren. Sie wurden nicht nach dem Umfang ihrer Arbeit, also nach der Anzahl derjenigen entlohnt, von denen sie den Zoll kassierten. Schwach frequentierte Zollposten hätte sonst nämlich niemand besetzen wollen. Mit dem Entstehen der sogenannten Leistungsverwaltung musste sich die Öffentliche Verwaltung und mit ihr der Öffentliche Dienst nunmehr mit Maßstäben messen lassen, die bisher nur im Wirtschaftsleben üblich waren. Das wirtschaftliche Prinzip, wonach ein bestimmtes Ziel mit möglichst wenig Mittelausatz erreicht werden soll oder mit einem bestimmten Mittelausatz ein möglichst hochgestecktes Ziel realisiert werden soll, gilt seither auch für die Öffentliche Verwaltung. Damit erhält der Begriff „Leistung“ einen neuen Stellenwert. Obwohl spätestens seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts in unseren Behörden viele leistungssteigernde Maßnahmen durchgeführt wurden, beherrscht das „Leistungsprinzip“ als Forderung bis auf den heutigen Tag alle Vorschläge zur Reform der Öffentlichen Verwaltung und des Öffentlichen Dienstes.

4. Was bedeutet Leistung im Öffentlichen Dienst?

Viele Forderungen, die eine stärkere Beachtung des sogenannten Leistungsprinzips verlangen, sprechen nicht klar aus, was damit gemeint oder bezweckt werden soll. Es empfiehlt sich, in diesem Zusammenhang streng zwischen der Leistung der Öffentlichen Verwaltung und der des Öffentlichen Dienstes zu unterscheiden. Leistung in der Öffentlichen Verwaltung ist in erster Linie eine Frage der optimalen Organisation. Aus der Organisationslehre wissen wir, dass die Funktionsfähigkeit eines arbeitsteiligen Systems von der Zuordnung der einzelnen Systembestandteile zueinander, also von den Kommunikationsformen sowie von der Kooperation der Teile und den jeweiligen Steuerungsmechanismen abhängt. Organisationsprobleme sind insofern kein Besondere der Öffentlichen Verwaltung; Probleme dieser Art, zum Beispiel die sogenannte Bürokratie, kann es nämlich in allen Großorganisationen geben.

Abweichend davon ist Leistung im Öffentlichen Dienst eine Kategorie, die sich auf die Individualleistung der Beschäftigten bezieht. Hier geht es um die Qualität der jeweils ausgeübten Tätigkeit. Die Würdigung der Leistung – unabhängig von den Schwierigkeiten einer „gerechten“ Leistungsmessung – steht immer im Zusammenhang mit der Karriere eines Beschäftigten: Je besser die Leistung, umso bessere Chancen bei Bezahlung und Beförderung. Die Berücksichtigung der Individualleistung ist also vor allem eine Möglichkeit, das Beschäftigungsverhältnis objektiv und „gerecht“ auszugestalten.

Die Forderung nach Individualleistung im Öffentlichen Dienst unterstellt, dass mit einem hohen Leistungsniveau der einzelnen Beschäftigten auch das Leistungs- niveau der Organisation insgesamt hoch ist. Dies mag in vielen Fällen zutreffen, ist aber durchaus nicht immer so. Wenn Individualleistung die Karriere fördert, ist nicht auszuschließen, dass persönlicher Ehrgeiz die gedeihliche Zusammen-arbeit mit Kollegen behindert und auf diese Weise die Gesamtleistung der Ver-waltungseinheit beeinträchtigt wird. Öffentliche Verwaltung vollzieht sich häufig als Teamwork. Ein „Star“ kann hier – ebenso wie in einer Fußballmannschaft – stören.

Andererseits werden die sicheren Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst häufig als leistungsfeindlich dargestellt. Die Unkündbarkeit der Beamten einerseits und die konjunkturunabhängige Beschäftigung sowie der Kündigungsschutz der Angestellten im Öffentlichen Dienst andererseits können geeignet sein, den Anreiz zur Individualleistung zu verhindern oder zu vermindern, weil bei Minderleistung keine strengen Sanktionen zur Verfügung stehen.

Individualleistung im Öffentlichen Dienst stellt sich im Ergebnis zwar als zwingende Voraussetzung für eine funktionsfähige Öffentliche Verwaltung dar, muss allerdings insoweit relativiert werden, als ein übermäßiges Leistungs-streben Einzelner für die Organisation abträglich sein kann. Angesichts der Besonderheit der Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst können andererseits geeignete weitergehende Leistungsanreize das bestehende System optimieren.

5. Leistungsmessung und Leistungsbewertung

Bei Leistungsmessung geht es um die Messung der Individualleistung eines Beschäftigten. Sie geschieht am einfachsten dadurch, dass man objektiv messbare Arbeitsergebnisse in einem definierten Zeitraum erfasst. Dabei geht es um zählbare Mengen, wie zum Beispiel Anzahl der betreuten Personen, Anzahl der gefertigte Bescheide oder Anzahl der der gegebenen Auskünfte. Es handelt sich also um reine Quantitätskriterien.

Daneben sind durchaus auch Qualitätskriterien erfassbar, wie zum Beispiel Anzahl der Beschwerden, Anzahl der Widersprüche oder Fehlerquote. Hierbei handelt es sich um Qualitätskriterien, die allerdings auch gezählt oder gemessen werden können und insofern ein objektives Leistungsbild ergeben. Objektiv heißt in diesem Zusammenhang, dass unterschiedliche Personen bei gleichem Sachverhalt zu gleichen Messergebnissen kommen.

Daneben können auch Wirtschaftlichkeitskriterien erfasst werden: Es handelt sich hierbei um messbare Arbeitsergebnisse wie Kostensenkung, Stellenabbau oder Einnahmesteigerung. Es handelt sich hierbei um eine besondere Art von Qualitätskriterien, die allerdings auch objektiv messbar sind.

In der Regel weisen die Arbeitsplätze in der Öffentlichen Verwaltung ein Anforderungsprofil auf, das nicht nur von einem einzigen Leistungskriterium bestimmt wird. Insofern wird Leistungsmessung im Öffentlichen Dienst immer alle drei Kriterien berücksichtigen müssen. Wir nennen sie ergebnisorientierte Kriterien, weil sie sich stets auf das konkrete Ergebnis der Arbeit eines Beschäftigten beziehen.

Das Leistungsniveau eines Beschäftigten ergibt sich allerdings nicht ausschließlich aus diesen ergebnisorientierten Kriterien. Es gibt auch soge-nannte verhaltensorientierte Kriterien, die das Verhalten eines Beschäftigten betreffen. Solche Verhaltenskriterien sind zum Beispiel Verhandlungsgeschick, Kommunikationsverhalten, Teamfähigkeit oder

Überzeugungsfähigkeit. Diese Kriterien können nicht objektiv gemessen oder gezählt werden. Sie müssen bewertet werden, was zur Folge hat, dass unterschiedliche Personen mit ihren Bewertungen durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. Bewertung beinhaltet also immer in gewissem Umfang Subjektivität.

Die Bewertung dieser verhaltensorientierten Kriterien ist allerdings nicht das einzige Problem. Trotz der objektiven Messung der Quantitäts- und Qualitäts-kriterien schleicht sich noch eine weitere „subjektive Bewertung“ in unser Verfahren zur Leistungsbeurteilung ein: Wenn sich das Gesamtbild der Leistung eines Beschäftigten aus Quantitätskriterien, Qualitätskriterien, Wirtschaftlich-keitskriterien und Verhaltenskriterien gemeinsam ergibt, ist es notwendig, die Gewichte der einzelnen Kriterien festzulegen. Auch dies ist eine Bewertung, die letztlich subjektiv gefärbt sein kann.

Die Einsicht, dass letztlich objektive Leistungsmessung nicht überall möglich ist und deshalb immer nur in Kombination mit Bewertungen zur Grundlage der Beurteilung eines Beschäftigten gemacht werden kann, macht die Bemühungen um Objektivität nicht überflüssig. Wichtig ist, diejenigen Kriterien zu messen, die messbar sind und ansonsten die zu beurteilende Person nicht „pauschal“ als Ganzes zu betrachten. Wenn trotz nicht vermeidbarer Subjektivität einzelne Leistungskriterien bewertend herangezogen werden, wird man der Differenziert-heit einer Persönlichkeit mit ihren Stärken und Schwächen trotzdem gerecht.

6. Warum und für wen geschieht Leistungsmessung und Leistungsbewertung?

Leistungsmessung und Leistungsbewertung sind wichtige Instrumente des Personalmanagements. Personalmanagement beschäftigt sich mit den Fragen, wer an welchem Arbeitsplatz eingesetzt wird, wer welche Aufgaben übertragen bekommt (Personaleinsatz), für welche Aufgaben jemand künftig infrage kommt und entsprechend vorbereitet und weitergebildet werden muss (Personalentwicklung) und welche Mitarbeiter zukünftig mit welcher Qualifikation benötigt werden (Personalplanung). Natürlich ist es auch Aufgabe des Personalmanagements, für die Beschäftigten das „gerechte“ Entgelt zu ermitteln. Leistungsmessung und Leistungsbewertung sind hierbei ein zentrales Tätigkeitsfeld des Personalmanagements, weil die Leistung der Beschäftigten der Ausgangspunkt aller Maßnahmen sowohl für den Personaleinsatz und die Personalentwicklung als auch für die Personalplanung ist.

Die Instrumente und Methoden der Leistungsmessung und der Leistungsbewertung werden also in erster Linie vom Personalmanagement zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Es ist deshalb naheliegend, dass Messung und Bewertung von den jeweiligen Vorgesetzten nach den Vorgaben des Personalmanagements (Personalabteilungen) vorgenommen werden.

Die Ergebnisse von Leistungsmessung und Leistungsbewertung sind jedoch auch für die Beschäftigten mit Führungsfunktionen von großer Bedeutung. Wer Führungsverantwortung hat, muss über ein differenziertes Leistungsbild seiner Mitarbeiter verfügen; er muss ihre Stärken und Schwächen kennen, um führen und motivieren zu können. Deshalb werden Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung auch durchgeführt, um das Führungsinstrumentarium der Verantwortlichen zu ergänzen. Schließlich werden Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung auch für und im Interesse der Beschäftigten selbst durchgeführt. Sie sollen die Kriterien und die Methoden kennen, mit denen ihre Leistung gemessen und bewertet wird. Sie sollen auch die Ergebnisse erfahren, damit sie die Möglichkeit haben, sich mit ihren Stärken und Schwächen auseinanderzusetzen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten und Karrierechancen abschätzen können. Leistungsmessung und Leistungsbewertung einschließlich der Mitteilung der Ergebnisse ist für die Mitarbeiter nicht so sehr „Erfolgskontrolle“ als vielmehr eine vertrauensbildende Maßnahme, mit der Personalentscheidungen objektiv und transparent werden.

7. Bezahlungssysteme und Leistungsbezahlung

Noch bevor Leistungsmessungen und Leistungsbewertungen im beschriebenen Sinn im Öffentlichen Dienst Deutschlands eingeführt wurden, enthielten die Bezahlungssysteme sowohl bei den Angestellten im Öffentlichen Dienst als auch bei den Beamten bereits Elemente der Leistungsorientierung, die allerdings nichts mit den heutigen verfeinerten Methoden der Messung und Bewertung und deren Berücksichtigung bei der Bezahlung zu tun haben. Sie schlugen sich in regelmäßigen allgemeinen Beurteilungen durch die Vorgesetzten nieder und waren entscheidend für die Beförderung. Höhere Bezahlung wurde nach regelmäßigen Abständen „automatisch“ gewährt, weil man unterstellte, dass mit zunehmender Tätigkeitsdauer die Erfahrung und damit auch die Leistung eines Mitarbeiters zunimmt.

Die Bezahlung der Angestellten im Öffentlichen Dienst erfolgt nach einem mit den Gewerkschaften ausgehandelten Tarif. Dieser Tarif erstreckt sich heute über insgesamt 15 Tätigkeitsgruppen – von einfachen Tätigkeiten hin bis zu Tätigkeiten mit hoher Qualifikationsanforderung. Jeder Gruppe ist ein „Anfangsgehalt“ zugeordnet. Dieses Anfangsgehalt steigert sich heute mit zunehmender Dauer der Tätigkeit um bis zu 6 Stufen. Die Steigerung erfolgt nach „Wartezeiten“, die jedoch je nach individueller Leistung länger oder kürzer sein können. Dieser sogenannte Stufenaufstieg wurde im Jahr 2007 eingeführt. Die Leistungskomponente innerhalb dieses Tarifes zeigt sich im Übrigen natürlich auch dann, wenn ein Beschäftigter wegen einer höherwertigen Tätigkeit in eine höhere Gruppe aufrückt.

Die Bezahlung der Beamten – mit Ausnahme weniger Spitzenbeamten – weist eine ähnliche Systematik auf: Sie geschieht auf der Basis eines Gesetzes und sieht 15 Bezahlsgruppen vor. Diese Gruppen sind – wie bereits dargestellt – auf insgesamt 4 Laufbahnen aufgeteilt; für jede Laufbahn sind bestimmte Bildungsvoraussetzungen zu erfüllen. Innerhalb einer Bezahlsgruppe gibt es auch hier ein „Anfangsgehalt“, das sich nach regelmäßigen „Wartezeiten“ steigern kann. Auch hier sind sogenannte Leistungsstufen vorgesehen, die von überdurchschnittlich leistungsstarken Beamten schneller erreicht werden. Demgegenüber verbleiben unterdurchschnittlich leistungsstarke Beamten in der zuletzt erreichten Stufe. Diese Regelung gilt seit 2009 zunächst nur für Bundesbeamte, wird aber schrittweise von anderen Körperschaften inhaltlich übernommen. Darüber hinaus zeigt sich die Leistungsorientierung auch hier bei der Beförderung höheres Amt, das heißt in eine höhere Bezahlsgruppe.

Mit den verhältnismäßig neuen Regelungen für Angestellte im Öffentlichen Dienst und für Beamte ist eine präzisere Erfassung der individuellen Leistung der Beschäftigten erforderlich geworden. Obwohl mittlerweile doch bereits ein paar Jahre vergangen sind, haben sich für die Leistungsmessung und die Leistungsbewertung noch keine einheitlichen Methoden und Verfahrensweisen herausgebildet. Das liegt einerseits daran, dass die Basis einschlägiger Erfahrungen noch zu schmal ist, andererseits aber auch am föderativen System in Deutschland, das im Bund, in den Bundesländern und in den Kommunen derzeit noch unterschiedliche Handhabung von Leistungsmessung und Leistungsbewertung zulässt.

8. Wie werden Leistungsmessung und Leistungsbewertung vorgenommen?

Es gibt in Deutschland gegenwärtig zwei Instrumente der Leistungsmessung und der Leistungsbewertung. Es handelt sich dabei zum einen um strukturierte Bewertungsverfahren und zum anderen um den Ist-Soll-Vergleich bei Zielvereinbarungen.

Die sogenannten strukturierten Bewertungsverfahren sind aus den bisherigen Beurteilungsverfahren entwickelt worden. Die bisher üblichen „Beurteilungen“ waren häufig „ganzheitliche“ Betrachtungen, die eher auf die jeweilige Person abstellten und nicht auf den Aufgabenbereich. Insofern war meist kein Vergleich mit anderen Mitarbeitern möglich. Im strukturierten Bewertungsverfahren werden zunächst möglichst konkrete Leistungskriterien festgelegt. „Konkret“ bedeutet hier, dass an Stelle eines abstrakten Begriffs eine Kurzbeschreibung dessen tritt, was als konkrete Handlung

Gegenstand der Bewertung ist. Wichtig ist dabei, dass diese Leistungskriterien sich auf Vergleichsgruppen mit je unterschiedlichen Anforderungsprofilen beziehen. Es wäre problematisch, für einfache Tätigkeiten die gleichen Kriterien anzusetzen wie zum Beispiel für anspruchsvolle Führungsaufgaben. Die Leistungskriterien müssen aufgabenbezogen und ergebnisbezogen sein. Hier wäre auch Platz für Messungsergebnisse bei Mengenkriterien, Qualitätskriterien und Wirtschaftlichkeitskriterien. Es muss vermieden werden, dass Kriterien gewählt werden, die nicht geschlechtsneutral sind. Das Kriterium „Autorität“ dürfte zum Beispiel eher männliche Attribute abbilden und ist insofern ungeeignet. Im Übrigen ist eine Skala aufzustellen, aus der sich ablesen lässt, inwieweit ein Kriterium erfüllt wurde. Die Skalierung wiederum eröffnet die Möglichkeit, die Bewertung der einzelnen Kriterien zu einer Größe zusammenzuziehen und daraus eine Aggregatsgröße als Gesamtbewertung zu ermitteln. Wenn die einzelnen Kriterien für unterschiedlich wichtig gehalten werden, kann dies durch entsprechende Gewichtung berücksichtigt werden.

Soweit nicht zahlenmäßige Befunde von „echten Messungen“ in die Bewertung eingehen, ist die Gefahr der Subjektivität nicht auszuschließen. Es empfiehlt sich deshalb, zwei Personen unabhängig voneinander bewerten zu lassen.

Das zweite Instrument der Leistungsmessung und Leistungsbewertung erfolgt auf der Basis einer sogenannten Zielvereinbarung. Diese geht von einem Verwaltungsverständnis aus, das von der klassischen Vorstellung von Verwaltung abweicht. In diesem Zusammenhang wird eine Behörde wie ein Produktionsbetrieb der privaten Wirtschaft gesehen. Ebenso wie es in einem Produktionsbetrieb bestimmte Produktionsziele gibt, werden zwischen Behördenleitung und Beschäftigten einvernehmlich „Produktionsziele“ festgelegt. Die Mitarbeiter der Behörde verpflichten sich dabei, bestimmte Leistungen zu erbringen und erhalten dafür ein globales Budget. Die Ziele selbst können quantitative Ziele sein, wie zum Beispiel die Bearbeitung einer bestimmten Anzahl von Anträgen; sie können auch qualitative Ziele sein, wie zum Beispiel die Einhaltung bestimmter Fehlerquoten. Die Ziele, die eine Behörde, eine Abteilung oder auch ein Team verfolgt, können bis auf den einzelnen Beschäftigten projiziert werden. Die Leistungsbewertung ist nichts anderes als ein Soll-Ist-Vergleich zwischen den Zielen und den tatsächlich erreichten Ergebnissen. Voraussetzung ist, dass die Ziele eindeutig formuliert sind und dass sie messbar oder beurteilbar sind.

Zielvereinbarungen wurden ursprünglich als Instrument des Personalmanagements entwickelt, um Verwaltungen zu reformieren und ihre Arbeits- und Funktionsweise ähnlich wie die private Wirtschaft zu strukturieren. Dieser Reformansatz wird mit dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ bezeichnet. Es wurde zunächst für die Kommunalverwaltungen entwickelt, weil hier der Anteil der sogenannten Leistungsverwaltung besonders hoch ist und insofern problemlos „Leistungsziele“ festgelegt werden können. Die eigentliche Leistungsmessung und Leistungsbewertung erfolgt in diesem Fall in einem Gespräch, in dem mit dem Beschäftigten das Ausmaß der Zielerreichung festgestellt wird.

Die meisten deutschen Kommunen wenden dieses Neue Steuerungsmodell allerdings noch nicht an. Leistungsmessung und Leistungsbewertung über Zielvereinbarungen sind deshalb in Deutschland noch nicht sehr weit verbreitet.

Beide Verfahren werden nicht zentral vom jeweiligen Personalmanagement(Personalverwaltung) vorgenommen, sondern vom jeweiligen Vorgesetzten einer Abteilung oder auch einer Behörde insgesamt. Soweit das Ergebnis der Bewertung nicht bereits – wie im Fall der Zielvereinbarung – mit dem Beschäftigten erörtert wurde, ist es dem Beschäftigten mitzuteilen.

Da Leistungsmessungen und Leistungsbewertungen in letzter Konsequenz immer finanzielle Auswirkungen für die Beschäftigten haben, ist zu erwarten, dass Leistungsfeststellungen von den Betroffenen nicht akzeptiert werden und deshalb mit Konflikten gerechnet werden muss. Um in solchen Fällen eine gerichtliche Auseinandersetzung (für die Beamten vor dem Verwaltungsgericht; für die Angestellten vor dem Arbeitsgericht) zu vermeiden, werden häufig behördenintern Schlichtungsstellen

eingrichtet. Sie sind paritätisch mit Vertretern der Dienststelle und Personalvertretern besetzt und haben die Aufgabe, diese Konflikte gütlich zu lösen.

9. Vor- und Nachteile der beiden Verfahren

Ein Vorteil der Leistungsmessung und Leistungsbeurteilung über Zielvereinbarungen ist, dass das Ausmaß der Zielerreichung für den Einzelnen transparent ermittelt wird und damit das Bewertungsergebnis nachvollziehbar ist. Außerdem können über Zielanpassungen neue Anforderungen am Arbeitsplatz in der Messung und Bewertung gut berücksichtigt werden. Die Leistungsmessung und Leistungsbewertung über die Zielvereinbarung berücksichtigt nicht, was vor dem Vereinbarungszeitraum war; sie bezieht sich tatsächlich nur auf den letzten Abschnitt, das ist in der Regel ein Jahr. Auf diese Weise werden frühere Bewertungen bedeutungslos, die Anlass zu Diskriminierungen oder „Vorurteilen“ geben können.

Aufgrund der mit der Zielvereinbarung einher gehenden Budgetzuweisung ist die Zielvereinbarung zunächst nicht auf eine Person, sondern auf ein Team, eine Abteilung oder eine Behörde bezogen. Die Zuordnung des erzielten Ergebnisses auf einzelne Beschäftigte trifft deshalb auf Schwierigkeiten, wenn die Zielerreichung in erster Linie eine Teamleistung ist und der individuelle Anteil eines Einzelnen nicht befriedigend ermittelt werden kann.

Ein Vorteil des strukturierten Bewertungsverfahrens ist die gute Vergleichbarkeit der Bewertungen innerhalb der Vergleichsgruppen. Es eignet sich – gerade wegen der Differenzierung nach Vergleichsgruppen – für alle Arbeitsplätze.

Nachteilig ist bei den strukturierten Bewertungsverfahren, dass – außerhalb der messbaren Sachverhalte – die Gefahr subjektiver Einschätzung durch den Vorgesetzten gegeben ist. Außerdem ist es kaum vermeidbar, dass das Ergebnis einer früheren Leistungsbewertung in die aktuelle Bewertung einfließt.

10. Weiterentwicklung der Mess- und Bewertungsinstrumente als Zukunftsaufgabe

Leistungsmessung und Leistungsbewertung sind im Öffentlichen Dienst Deutschlands – wie bereits erwähnt – derzeit nicht einheitlich geregelt. Es ist allerdings zu erwarten, dass mit der neuerdings erfolgten Einfügung zusätzlicher leistungsabhängiger Komponenten in die Bezahlung eine Weiterentwicklung der Instrumente stattfinden muss und stattfinden wird. Die Leitlinien hierfür liefert die bisherige Rechtsprechung zu den bisher praktizierten Leistungsbewertungsverfahren. Danach muss jedes System künftiger Leistungsmessung und Leistungsbewertung folgenden Grundsätzen entsprechen:

- Das System muss geeignet sein, das Potenzial eines Beschäftigten abzubilden.
- Das System muss transparent sein.
- Das System muss standardisiert sein.
- Das System muss diskriminierungsfrei sein.
- Das System muss aktuell sein.

А.М.Алиев

проректор Института повышения квалификации
государственных служащих Республики Таджикистан

ИНИЦИАТИВЫ ТАДЖИКИСТАНА В ДЕЛЕ РЕФОРМЫ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Initiatives in tajikistan in the reform and development of government

Вопросы государственного управления в целом и государственной службы в частности – эти вопросы весьма актуальные, так как в настоящее время они стали одними из приоритетных для дальнейшего развития Таджикистана.

Надо отметить, что делается в сфере управления государственным сектором довольно много, есть положительный сдвиг, и уже можно говорить о некоторых результатах. Конечно, было бы достаточно смело утверждать об успехах в этой области, когда реформы и развитие получили начало совсем недавно. Шаг за шагом, день за днем ведется целенаправленная работа по совершенствованию системы управления государством.

Результативность государственного управления определяется, в первую очередь, человеческим фактором. В современном менеджменте общепризнанным является положение, согласно которому самым ценным ресурсом любой организации являются люди. Профессионально подготовленные и соответствующим образом мотивированные, они составляют «человеческий капитал», который приносит высокую отдачу на вложенные в его развитие ресурсы. Эта концепция в полной мере применима в сфере государственного управления, где на людей, облеченных властью, возлагаются надежды общества на динамичное и устойчивое развитие, максимальное удовлетворение общественных нужд. При этом государственные служащие связаны обязательствами морального долга и должны подчинять свой частный интерес соображениям общественного блага.

Развитие профессиональной государственной службы Республики Таджикистан является одним из приоритетов Стратегии реформирования системы государственного управления республики. Данное направление требует решения комплекса задач, таких как разработка и принятие соответствующей нормативно-правовой базы, укрепление системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы, техническое оснащение структур, выполняющих функции управления и координации государственной службы республики.

Необходимо подчеркнуть, что за последние годы сделано достаточно многое в рамках реформирования государственного сектора и государственной службы. Принят ряд важных документов, регламентирующих действия государственных органов и защищающих интересы граждан и государственных служащих, дающих возможность гражданам поступать на государственную службу посредством открытого конкурса, продвигаться по служебной лестнице по результатам аттестации и т.д. В этой связи в первую очередь необходимо упомянуть Закон «О государственной службе», принятом в марте 2007 года. В данном законе представлены существенные изменения, определяющие функционирование государственной службы Республики Таджикистан:

- Разделение политических и административных должностей государственной службы, что создает основу для формирования профессиональной административной государственной службы, не подверженной влиянию политического цикла;
- Существенное упрощение системы оплаты труда государственных служащих;
- Создание условий для поощрения государственных служащих на основе использования фонда стимулирования;
- Конкурсный отбор на административные должности государственной службы.

Вопросов, требующих немедленного решения, достаточно. И одним из приоритетных, конечно же, является совершенствование системы оплаты труда (денежного содержания) государственных служащих. Как показала практика, невысокий уровень материального обеспечения государственных служащих стал одним из главных сдерживающих факторов для привлечения на государственную службу высокопрофессиональных и квалифицированных специалистов. По мнению некоторых специалистов, неадекватное материальное стимулирование государственных служащих, по сути, стало катализатором коррупционных проявлений в системе государственной службы. Подтверждением тому служат тенденции роста случаев взяточничества на государственной службе.

Поэтому реформа оплаты труда государственных служащих рассматривается в Концепции и Программе реформирования государственной службы в качестве одного из необходимых условий совершенствования работы государственного аппарата. В ходе реформы предполагается существенно повысить оплату труда государственных служащих с тем, чтобы сделать ее соотносимой с оплатой труда соответствующих категорий работников в негосударственном секторе экономики, ввести гибкую систему оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. В настоящее время уже существуют ряд государственных пилотных учреждений, где оплата труда государственных служащих поставлена в соответствии с потребностями, и на сегодняшний день оплата труда государственных служащих в этих учреждениях гораздо выше, чем в остальных. Если эта практика будет иметь успех, то есть качество предоставляемых услуг государственными служащими будет возрастать, то, видимо, будет принято решение распространить данный опыт на всю государственную службу.

Исследования состояния бюджетной сферы в Таджикистане и принятые срочные меры по реформированию системы вполне оправданы. Десятилетие частичных реформ в сочетании с номинальным и относительным спадом уровня заработной платы привело к значительной непривлекательности должностей государственного сектора, особенно для молодых талантливых служащих, и к постепенной «утечке мозгов» со всех участков государственного сектора. Решение этого вопроса требует немедленного решения, иначе они отрицательно скажутся на темпах экономического роста в республике. Не отвечающая сегодняшним требованиям государственная служба будет неспособна формировать инновационную политику реформ, необходимую для решения глубоко укоренившихся структурных проблем в экономике Таджикистана. Поэтому реформа системы оплаты труда является необходимой предпосылкой для плодотворной реализации других элементов реформирования государственного сектора.

Для обеспечения устойчивого экономического роста Таджикистан уже реализовывает ряд экономических и институциональных реформ с целью повышения уровня конкурентоспособности и улучшения инвестиционного климата в стране. Акцент делается на аспекты институционального развития, в частности, на создание благоприятных условий для укрепления потенциала посредством реформирования системы оплаты труда.

В настоящее время ведется работа по разработке краткосрочных и среднесрочных вариантов реформ по устранению недостатков в действующей системе оплаты труда работников бюджетной сферы с целью сделать ее более привлекательной для квалифицированных работников, а также создать стимулы для повышения эффективности государственного сектора.

Система оплаты на государственной службе должна выполнять следующие наиболее важные функции:

- привлекать достаточное количество адекватно квалифицированного персонала,
- удерживать госслужащих и стимулировать их эффективную работу,
- достичь такого уровня заработной платы, который будет сопоставимым с размером оплаты в частном секторе.

Государственные служащие, обычно начинающие с подчиненных должностей, стремятся подняться по карьерной лестнице. Они хотят продвигаться по службе и занимать должности, на которых они смогут максимально использовать свой потенциал, а также брать на себя ответственность и принимать решения. Система заработной платы должна создавать и поддерживать это естественное стремление, предлагая значительно больший размер заработной платы госслужащим, занимающим более высокие должности.

В настоящее время оценка результатов деятельности государственных служащих осуществляется через аттестацию. На первый план выведены критерии эффективности деятельности государственного служащего.

Сегодня требования к государственным служащим возросли не только по уровню теоретических знаний, но и по пониманию тех процессов, которые происходят в обществе, политике, во власти. Ведется контроль за реализацией решений и рекомендаций комиссий по аттестации государственных служащих, замещающих высшие должности государственной службы.

Вместе с тем, с целью совершенствования этой работы в настоящий момент разрабатывается проект Оценки деятельности государственных служащих республики. Оценка деятельности является неотъемлемой частью любой системы управления человеческими ресурсами, так как предоставляет информацию, необходимую для принятия решений, связанных с подтверждением квалификации сотрудника; вопросов, связанных с повышением сотрудника в должности, переводом госслужащего на другую должность или изменением объема работ в соответствии с его индивидуальными способностями и интересами. В организациях, которые ввели оплату труда, увязанную с результатами работы сотрудника, его оценка деятельности может также влиять на размер оплаты.

Оценка деятельности также важна и для самого сотрудника как средство обратной связи. Она дает возможность сотруднику обсуждать сильные и слабые стороны со своим руководителем в беспристрастном и конструктивном русле. При этом общая цель становится своеобразным маяком, который позволяет определить способы улучшения результатов труда сотрудника. Например, с помощью обучения,

направленного на конкретные аспекты работы, или с помощью предоставления большей независимости сотруднику в принятии решений, связанных с его обязанностями. Эффективность оценки деятельности зависит от того, как ее воспринимают работники – не как угрозу гарантии своей занятости и продвижению по службе, а как возможность улучшения своего вклада в выполнение целей организации и, таким образом, активного усиления своих карьерных перспектив. Общая цель оценки деятельности состоит в том, что она не должна заключаться в простом экзаменовании государственных служащих, по результатам которой они вознаграждаются или наказываются.

Оценка деятельности должна быть неотъемлемой частью усилий государства по оптимизации использования средств государственного бюджета. Расходы на заработную плату и пособия составляют существенную часть бюджетных расходов, поэтому государственная политика в сфере управления человеческими ресурсами должна быть направлена на то, чтобы помочь государственным служащим выполнять свои функции на уровне, максимально использующем их способности и навыки. Таким образом, целями оценки деятельности за отчетный период с момента прошлой оценки деятельности (обычно один год) должны быть:

- Определение того, в какой степени государственный служащий достиг тех конкретных результатов, которые были предварительно согласованы с его непосредственным руководителем; эти результаты должны соответствовать действующей должностной инструкции госслужащего.
- Определение любых внешних и внутренних факторов, которые препятствуют ему в полной мере достигнуть вышеупомянутых результатов. Внешние факторы – это факторы, связанные с рабочей средой (т.е. наличие соответствующего офисного оборудования, поддержка со стороны руководителя, коллег и подчиненных (если таковые имеются)). Внутренние факторы – это факторы, связанные с профессиональными способностями: уровень владения компьютером, знание иностранных языков, знание законов и процедур, относящихся к его работе.
- Предоставление госслужащему технических и личных ресурсов, которые ему необходимы для преодоления вышеупомянутых факторов: оборудование, рабочее место, обучение, изменение сути работы, доступ к необходимым информационным ресурсам.
- Выявление любых субъективных факторов, таких как особенности его личности или привычки, которые негативно отражаются на его деятельности, а также предложение конструктивных рекомендаций по преодолению этих факторов.

Продолжается активная работа по подготовке кадров для системы государственного управления. Повышение квалификации и переподготовка государственных служащих осуществляются на основании государственного заказа. Учебные планы повышения квалификации государственных служащих корректируются в соответствии с направлениями и специализациями курсовой подготовки и с учетом новой нормативной правовой базы. Особое внимание уделяется организации обучения основам работы по применению информационных технологий в служебной деятельности, а также вопросам реформы государственной службы. Как результат работы по профессиональной подготовке кадров отмечается повышение заинтересованности государственных служащих к получению профессионального образования.

В целях обеспечения открытости системы государственной службы для граждан и гражданского общества информация о деятельности государственных органов, о

проведении конкурсов на замещение вакантных должностей, о результатах аттестаций в государственных органах и по формированию кадрового резерва публикуется в средствах массовой информации, размещается на сайте Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан.

Государственная служба – это особый государственно-правовой и социальный институт, устанавливающий и регулирующий отношения государства с людьми, профессией которых является деятельность по поручению и от имени государства по реализации его целей и функций.

Трудовая деятельность работников, занятых в органах государственной службы, – это специфическая область человеческой деятельности, обособившаяся в ходе разделения и кооперации общественного труда. По своей сути это труд управленческий, направленный на решение тех задач, которые поставлены перед конкретным органом управления, и документально регламентированный законодательным или нормативно-правовым актом.

В заключение можно сказать, что для организации надлежащего государственного управления и обеспечения прозрачности и эффективности государственной службы в Таджикистане делаются определенные и конкретные шаги, рассчитанные на успех и процветание государства.

А.А., Ахундовасоискатель кафедры психологии
им.Н.Туси

О ПРОБЛЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА

In article the basic definitions of leadership are presented. The author notices, that the leadership phenomenon has huge value in political psychology. In this connection essential lines of political leadership are shown. Further Akhundova A.A. considers that leadership is connected with a management style problem. In the end of article the author writes, that the most effective management style is democratic as in it in activity are involved the huge majority of members of collective. These people are united by an overall aim, their joint activity and the conscious control, both individual work, and the general work as a whole.

Многообразие определений и трактовок государственной службы, указывающих на ее правовой, социальный, публичный характер, не противоречит идентификации государственной службы как института государственного управления, то есть фактически сложившейся, относительно обособленной организационно-функциональной структуры в целостной системе государственного управления обществом [10, 99].

В современном обществе в условиях глобализации, экономического спада, революционных потрясений и локальных войн огромное значение и актуальность приобретает проблема лидерства.

Р.Стогдилл определяет понятие «лидерство»:

- как центр (сосредоточение групповых процессов),
- как характеристику личности и порождаемых ею эффектов,
- как искусство добиваться подчинения,
- как форму убеждения,
- как отношение власти,
- как ролевую дифференциацию,
- как процесс порождения структуры,
- как действие или поведение, индивида, вовлеченного в управление групповыми действиями,
- как результат группового взаимодействия,
- как осуществление влияния,
- как результат социальной перцепции,
- как сложную форму решения социальных проблем [4, 12].

Лидер (от англ. Leader – ведущий) – лицо, способное воздействовать на других в целях интеграции, регуляции, оптимизации совместной деятельности, направленной на удовлетворение интересов данного сообщества.

Лидер – член группы, за которым все остальные члены группы признают право принимать жизненно важные решения в ответственных для нее ситуациях, – решения, затрагивающие их интересы и определяющие направление и характер деятельности всей группы.

Лидер – самая авторитетная личность, реально играющая центральную роль в организации деятельности совместной и регулировании взаимоотношений, взаимодействий в группе.

В психологии приняты различные классификации лидеров:

- 1) по содержанию деятельности – лидер-вдохновитель и лидер-исполнитель;
- 2) по характеру деятельности – лидер универсальный и лидер ситуативный;
- 3) по направленности деятельности – лидер эмоциональный и лидер деловой, и пр.

Лидер и руководитель не обязательно соединяются в одном человеке. В отличие от руководителя, которого иногда избирают, а чаще назначают, и который, неся ответственность за положение дел в коллективе, располагает официальным правом поощрения и наказания, лидер выдвигается стихийно. Он не обладает никакими признаваемыми вне группы властными полномочиями, на него не возложены никакие официальные обязанности. Если руководитель группы и ее лидер – не одно и то же лицо, то взаимоотношения между ними могут способствовать эффективности деятельности совместной и гармонизации жизни группы или же могут обретать конфликтный характер, что определяется уровнем развития группового взаимодействия [2, 192].

Очевидно, что лидерство как явление основывается на определенных объективных потребностях сложно организованных систем. К ним относятся, прежде всего, потребность в самоорганизации, упорядочении поведения отдельных элементов системы в целях обеспечения ее жизненной и функциональной способности. Такая упорядоченность осуществляется через вертикальное (управление-подчинение) и горизонтальное (одноуровневые связи) распределение функций и ролей и, прежде всего, через выделение управленческой функции и осуществляющих ее структур, которые для своей эффективной работы требуют иерархической, пирамидальной организации. Вершиной такой управленческой пирамиды выступает ни кто иной, как лидер совместной деятельности.

Четкость выделения лидирующих позиций зависит от типа общности, составляющей систему, ее взаимоотношений с окружающей действительностью. В системах с низкой групповой интеграцией, высокой степенью автономии различных уровней организации и свободы отдельных элементов, функции лидера развиты слабо. По мере усиления потребности системы и самих людей в сложно организованных коллективных действиях и осознания этих потребностей в форме коллективных целей, потребность в лидере и совершенствовании его функций повышаются.

На наш взгляд, лидерство как поведение индивида наиболее адекватно отвечает требованиям и понятиям современного общества. В современном мире политических противоречий особенно актуальным становится вопрос политического лидерства.

Феномен лидерства занимает особое место в политической психологии в силу своей яркости, занимательности, привлекательности, значительности. Если для политической науки главной проблемой является власть, то для политической психологии – конкретное выражение этой власти в «человеческом факторе» политики, в регуляции групповых взаимоотношений.

В современном обществе имеется несколько подходов к определению политического лидерства. Можно выделить следующие основные:

- Определение лидерства как влияния на других людей. Лидерство – это влияние, авторитет, власть и контроль над другими.
- Лидерство – это управленческий статус, социальная позиция, связанная с принятием властных решений, это руководящая должность.
- Политический лидер – это символ общности и образец политического поведения группы, способный реализовать ее интересы с помощью власти. Причем данное определение особо подчеркивает первостепенную значимость субъективных качеств политического лидера и утверждает, что лидерство создается стихийно, самим народом.

Большое влияние на исследователей оказала типология, разработанная немецким философом и социологом М.Вебером. Он выделил традиционное лидерство, основанное на вере в святость и неизменность традиций (лидером становятся в силу традиций, например, когда сын монарха наследует пост отца после его смерти); харизматическое лидерство, опирающееся на веру в исключительные способности вождя, который обладает харизмой, ниспосланной ему Богом; рационально-легальное лидерство, основанное на вере в законность существующего порядка, избрании и деловой компетенции индивида [1].

Политическое лидерство представляет собой способ построения власти, основанный на интеграции различных социальных слоев (групп), посредством специфических механизмов вокруг выдвигаемой лидером программы, плана совместных действий в решении социальных проблем и задач общественного развития.

Социальная значимость политического лидера прямо зависит от уровня политической культуры и активности масс.

Политическая культура часто рассматривается как основа всей политической деятельности или, по крайней мере, как фактор, определяющий характер, особенности и уровень развития политической деятельности. Содержание понятия «политическая культура» включает исторический опыт, память социальных общностей и отдельных индивидов в сфере политики, их ориентации, навыки, влияющие на политическое поведение. Этот опыт содержит в обобщенном, преобразованном виде впечатления и предпочтения в сфере внешней и внутренней политики [7,38].

Различные теории пытались объяснить, уточнить сущность и природу лидерства. В обобщенном виде можно выделить несколько групп теорий лидерства.

Теории «героев» и «теории черт». Теории данной группы – из самых древнейших. Кратко упомянем лишь некоторые их истоки. Как известно, значительная часть политико-психологических черт и особенностей детерминирована социокультурными обстоятельствами. Так, древние египтяне приписывали своему императору «божественные черты»: «властное высказывание» в устах, «понимание в сердце», но «язык его – усыпальница справедливости». Гомеровская Илиада раскрыла четыре необходимых, по мнению древних греков, качеств вождей: справедливость (Агамемнон), мудрость (Нестор), хитрость (Одиссей) и доблесть (Ахилл) [7, 90].

Теории среды. Основное положение группы теорий, объединяемых под этим названием, гласит: лидерство является функцией окружения, т.е. определенных

времени, места и обстоятельств, в том числе культурных.

Личностно-ситуационные теории. Эта группа теорий является как бы симбиозом двух редыдущих. В ее рамках одновременно рассматриваются как психологические черты лидера, так и условия, в которых происходит процесс. Э. Хартли предложил свою модификацию этой теории. Он высказал ряд следующих предположений: во-первых, если человек становится лидером в одной ситуации, не исключено, что он им станет и в другой ситуации; во-вторых, в результате стереотипного восприятия лидеры в одной ситуации рассматриваются группой как «лидеры вообще»; в-третьих, став лидером в определенной ситуации, человек приобретает авторитет, который способствует его избранию и в следующий раз; в-четвертых, лидером чаще выбирают человека, имеющего мотивацию к достижению этой позиции [11, 181].

Гуманистические теории лидерства. Группа теорий лидерства, получивших название «гуманистические», во главу угла ставила развитие эффективной организации. Роджерс К. считает, что у организма есть одна основная тенденция – стремление к актуализации, утверждению, усилению. Эта актуализирующая тенденция избирательна, направлена на те аспекты среды, которые обещают конструктивное движение личности в направлении завершенности и целостности. По мнению представителей этого подхода, человек по самой своей природе – «существо мотивированное», а организация по своей природе всегда структурирована и контролируема [9, 280].

Мотивационные теории лидерства. С.Л.Рубинштейн пишет, что мотив есть осознанное побуждение для определенного действия, собственно, и формируется по мере того, как человек учитывает, оценивает, взвешивает обстоятельства, в которых он находится, и осознает цель, которая перед ним встает; из отношения к ним и рождается мотив в его конкретной содержательности, необходимой для реального жизненного действия [8, 371]. Для лидерства важен мотив плюс возможность его реализации, так как мотив без такой возможности равен движению без направления.

Известный представитель гуманистической парадигмы А. Маслоу в своей теории иерархических потребностей утверждал, что корни лидерства возникают в процессе трансформации человеческих желаний (мотивы, исходящие из чувств) в потребности, социальные стремления, коллективные ожидания и политические требования, т.е. в мотивы, зависящие от среды. В иерархии потребностей на низшем уровне находятся физиологические потребности, на среднем – обеспечение безопасности, на высшем уровне – духовные потребности, потребность в уважении, принадлежности, потребность в самоактуализации [6].

В общественной жизни выделяют лидера как центральную, наиболее авторитетную фигуру в конкретной, реальной группе лиц, выполняющих определенные действия в различных видах взаимоотношений, взаимодействий.

Авторитет лидера основан на способности сплачивать, объединять других для достижения совместной групповой цели. Такое лицо, независимо от стиля лидерства (авторитарного или демократического), регулирует взаимоотношения в группе, отстаивает ее ценности в межгрупповом общении, влияет на формирование внутригрупповых ценностей, и в некоторых случаях символизирует их.

По нашему мнению, в современных условиях особую актуальность в структуре способностей политического лидера приобретают также вопросы, связанные со стилями управления в политических ситуациях.

В связи с этим представляется чрезвычайно важным вопрос о проблеме лидерства и стилях управления.

Традиция исследования структурных элементов стиля управления берет начало в работах К.Левина, выделившего на основе двух переменных (содержание решений и приемы выполнения решений) авторитарный, демократический и либеральный стили управления [5].

Авторитарный (или директивный, или диктаторский) предполагает жесткое единоличное принятие руководителем всех решений ("минимум демократии"), жесткий постоянный контроль за выполнением решений с угрозой наказания ("максимум контроля"), отсутствие интереса к работнику как к личности.

Демократический (или коллективный) осуществляется в том случае, когда управленческие решения принимаются на основе обсуждения проблемы, учета мнений и инициатив сотрудников ("максимум демократии"), выполнение принятых решений контролируется и руководителем, и самими сотрудниками ("максимум контроля"), руководитель проявляет интерес и доброжелательное внимание к личности сотрудников, учитывает их интересы, потребности, особенности.

Либеральный – анархический (или попустительский, или нейтральный) характеризуется, с одной стороны, "максимумом демократии" (все могут высказывать свои позиции, но реального учета, согласования позиций не стремятся достичь), а с другой стороны, "минимумом контроля" (даже принятые решения не выполняются, нет контроля за их реализацией, все пущено на самотек), вследствие чего результаты работы обычно низкие, люди не удовлетворены своей работой, руководителем, психологический климат в коллективе неблагоприятный, нет никакого сотрудничества, нет стимула добросовестно трудиться, разделы работы складываются из отдельных интересов лидеров подгруппы.

Кроме того, отдельные ученые считают, что возможны также непоследовательный (алогичный) и ситуативные стили управления.

Другие ученые (Р.Блейк и Дж.Моутон) выделяют пять стилей: максимальная ориентация на задачу, минимальная – на людей; максимальная ориентация на оба фактора; минимальная ориентация на задачу и максимальная – на людей; минимальная ориентация на оба фактора; средняя степень заинтересованности в указанных факторах [3, 238].

А. Р.Лайкерг выделяет на той же основе эксплуататорски-авторитарный, благосклонно-авторитарный, консультативно-демократичный и основанный на участии стили управления [3, 241].

Исследователи в должной мере не установили однозначной связи между выделяемыми различным образом стилями управленческой деятельности и ее эффективностью.

Мы считаем, что наиболее эффективным стилем управления является демократический, так как именно в нем в деятельность вовлекается огромное большинство членов коллектива. Этих людей объединяет общая цель, их совместная деятельность и сознательный контроль как индивидуальной работы, так и общей работы в целом.

Именно в этом случае реальная деятельность отдельных индивидов группы создает совместный продукт деятельности. И, конечно, коллективная деятельность в

отдельных случаях представляет нечто большее, системное образование, чем сумма работы отдельных индивидов.

Список использованной литературы

1. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990.
2. Головин С.Ю. Словарь практического психолога. – М., 1998.
3. Кабаченко Т.С. Психология управления. – М., 2000.
4. Кричевский Р.Л. Психология лидерства. – М., 2007.
5. Левин К. Теория поля в социальных науках. – СПб., 2000.
6. Маслоу А. Мотивация и личность. – СПб., 2003.
7. Ольшанский Д.В. Основы политической психологии. – Екатеринбург, 2001.
8. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. – СПб., 2000.
9. Холл К.С., Линдсей Г. Теории личности. – М., 1997.
10. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. – М., 1997.
11. Шестопал Е.Б. Политическая психология. – М., 2002.

Г.Б. Абакирова

Институт интеграции международных образовательных программ
Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына

КОРРУПЦИЯ – ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ ДОБРОСОВЕСТНОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Corruption - one of the obstacles to good governance

Добросовестное управление подразумевает соблюдение принципов открытости, демократии, прозрачности и ответственности. Именно поэтому коррупция является серьезным препятствием для достижения поставленных целей.

Прежде всего считаем необходимым кратко остановиться на проблеме коррупции как глобальном социально опасном феномене.

Что же такое коррупция? Какие определения существуют у данного явления?

Под коррупцией (от лат. *corruptio* – порча, подкуп) понимают подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц.

Большой энциклопедический словарь определяет коррупцию как «прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения. Как правило, сопровождается нарушением законности».

В трактовке Толкового словаря русского языка С. Ожегова «коррупция – моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами».

Конвенция Организации Объединенных Наций определяет коррупцию как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Чуть более расширенная трактовка коррупции дается в Большом экономическом словаре – это «сращение государственных структур со структурами преступного мира в сфере экономики, а также подкуп и продажность общественных и политических деятелей».

В Кыргызстане понятие «коррупция» зафиксировано в Законе КР «О борьбе с коррупцией» от 30 января 2003 года. Согласно законодательству, коррупция (коррупционное правонарушение) представляет собой корыстное деяние должностных лиц, выполняющих определенные функциональные обязанности в государственном секторе, которое ведет к нарушению функциональных обязанностей, возложенных на них по статусу государственного служащего, и иного рода отношений, имеет целью получение незаконных выгод для себя и других и создает угрозу интересам общества и государства. Она включает:

- а) взяточничество, кражу, хищение, халатность и присвоение государственной и частной собственности должностными лицами;
- б) злоупотребление служебным положением для получения любых незаконных выгод (льгот, преимуществ) для себя и других в результате неофициального использования официального статуса.

В целях разработки мер по противодействию коррупции в Кыргызстане, прежде всего для устранения ее коренных причин и реализации мер в контексте обеспечения развития страны в целом указом Президента КР № 86 от 25.10.05 г. было создано **Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции**. Также был подписан Президентом Указ № 251 от 21.06.05 г. «О государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике». Был разработан «План действий государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике», утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2006 г. № 132.

Рассмотрим данные Генеральной прокуратуры Кыргызстана за 2008 год по выявленным коррупционным преступлениям по отраслям:

Отрасль	Процент выявленных коррупционных преступлений
Сельское хозяйство	22,9 %
Сфера государственного и муниципального управления	18,3 %
Суды и правоохранительные органы	11,2 %
Система образования и культуры	9,5 %
Вооруженные силы	9 %
Органы строительства и архитектуры	6,5 %
Транспорт и связь	6 %
Промышленность и энергетика	5 %
Здравоохранение	4,6 %
Банковская и кредитная сфера	4,4 %

При этом наибольший ущерб, отмечают в Генеральной прокуратуре Кыргызстана, причинен в результате коррупционных преступлений в сфере государственного и муниципального управления. Он оценивается в сумму более 121,8 миллиона сомов (34 процента от общей суммы ущерба). Еще 89 миллионов сомов (24,9 процента) составляет ущерб от преступлений в банковской и кредитной сферах. Не менее значителен ущерб от коррупционных деяний в сфере промышленности и энергетике – более 64,4 миллиона сомов (18 процентов).

В 2008 году органами прокуратуры Кыргызстана было возбуждено 367 уголовных дел по коррупционным преступлениям. Сумма ущерба по выявленным фактам превышает 358 миллионов сомов.

Тема борьбы с коррупцией в системе образования актуальна всегда, в том числе и потому, что в этой системе есть «дефицит» (не все могут поступить в вуз, получить диплом и так далее). В связи с уменьшением числа бюджетных мест в вузах, закрытием ряда вузов, дающих некачественное образование, «дефицитность» высшего образования возрастет, а значит, появится более благоприятная почва для коррупции.

По статистике, из-за низких зарплат до 90 % преподавателей вузов вынуждены подрабатывать, где только возможно. Здесь кроется одна из причин коррупции в сфере образования, и она останется таковой, пока не будет адекватно оплачиваться труд преподавателей.

Известны случаи, когда для студента подкуп преподавателя становится основным способом сдачи большинства экзаменов и зачетов. В таких случаях в сознании молодежи практически прочно укореняется стереотип о том, что коррупция – это нормальный, можно даже сказать «естественный», путь решения любой проблемы.

Открытое и широкое обсуждение проблем коррупции в обществе должно стать первым шагом в борьбе с коррупцией. **Что касается научных работников и преподавателей, то каждый должен начать с себя, с соблюдения академических правил.**

И, конечно же, главенствующую роль здесь должна играть организационно-управленческая деятельность руководства вуза.

Для предупреждения и предотвращения коррупционных правонарушений в образовательных, воспитательных, административных и хозяйственных процессах вуза нужно сначала выявить слабые места, обстоятельства, условия, которые могут способствовать проявлению коррупции.

При каких условиях коррупция может проявиться в вузе?

1. При приеме в вузы абитуриентов на основании конкурсного отбора по результатам вступительных испытаний, когда оказываются нечистоплотными члены приемных комиссий, вымогаются так называемые «вступительные взносы».
2. При сдаче зачетов и экзаменов во время сессии студентами и слушателями, когда могут иметь место «мзда», «спонсорская помощь» или оказание какой-либо услуги и т.п.
3. При заключении договоров на выполнение каких-либо работ подрядными организациями, когда между участниками этого хорошего дела может возникнуть заговор и могут появиться так называемые «откаты».
4. При приеме на работу, когда отсутствует конкурсный отбор кандидатов. Берут по знакомству либо за определенную плату, и самое страшное – еще и с «липовым» дипломом.
5. При выдаче дипломов, свидетельств об окончании ФПК или о сдаче экзаменов кандидатского минимума, когда документы могут выдаваться, соответственно, за определенную плату без обучения.

В частности, в ИИМОП КНУ организация учебного процесса, отвечающая современным требованиям, по нашему мнению, является гарантией того, что в системном плане это явление может быть минимизировано. Одним из элементов этого является успешно используемая в течение ряда лет бесконтактная технология по оценке знаний студентов, целью которой являются:

- повышение качества подготовки студентов в соответствии с документами, регламентирующими учебный процесс;

- привитие студентам умения систематически трудиться в течение всего семестра, учебного года;
- снижение пропусков учебных занятий без уважительных причин;
- ведение четкого объективного контроля успеваемости студентов;
- упорядочение системы ликвидации академических задолженностей по различным причинам, перевод с курса на курс и отчисление студентов.

Данная система значительно отличается от традиционной системы оценки знаний студентов. Одним из этих отличий является балльная система оценки знаний, что позволяет преподавателю более верно оценивать знания и выводить рейтинг каждого студента. Максимальное количество баллов, которое может получить студент, – это 20 баллов.

В технологию проведения зимней и летней экзаменационных сессий введена анонимная письменная форма контроля знаний студентов на специальных бланках в формате, соответствующем международным экзаменам. Этот формат может включать задания разного типа (тесты множественного выбора, теоретические вопросы), но, прежде всего, он ориентирован на открытые вопросы и задания. Ответ на такой вопрос должен не просто отражать знание теории, а включать ее применение к выполнению теоретического развернутого открытого задания. Письменные экзамены дают объективную оценку освоения студентами учебной программы и уровня преподавания в институте в целом. Письменные экзамены проводятся в аудиториях в составе учебной группы или потока под контролем наблюдателей, количество и состав которых назначает декан факультета своим распоряжением. Кроме этого в начале экзамена студенты обязаны расписаться в явочном листе.

В связи с проведением анонимных письменных экзаменов у нас появилась возможность анализировать ответы студентов в случае конфликта преподавателя со студентом, так как бланки письменных работ хранятся определенное время.

Кроме того, выпускникам вузов в процессе профессиональной деятельности часто приходится прибегать к письменной форме общения: письменные отчеты, докладные записки и т.д. Молодые специалисты затрудняются в реализации подобных задач, поэтому написание письменных работ помогает студентам овладеть необходимыми навыками письменного общения.

Исходя из опыта работы ИИМОП КНУ и анализа деятельности других вузов в этом направлении предлагается следующая система организационно-управленческих мер, направленных на предупреждение коррупции в вузе.

1. Создание гласных и негласных каналов связи с руководством вуза по фактам проявления коррупции (установление на территории «ящиков доверия», размещение табличек с номером «телефон доверия» и т.п.).
2. Более широкое использование бесконтактной технологии по оценке знаний студентов, позволяющей объективно оценивать освоение студентами учебной программы и уровня преподавания.
3. Совершенствование модульно-рейтинговой системы, позволяющей вести постоянный контроль в течение семестра (года) за освоением учебной программы.

4. Анкетирование и индивидуальные беседы с сотрудниками института, а также студентами, выпускниками, отчисленными лицами о фактах проявления коррупции в вузе.
5. Создание рабочей группы по координации и контролю профилактических мер и проявлений коррупции.
6. Создание программ обучения ППС, АУП и студентов с темами о правилах и нормах поведения в обществе по нетерпимости к проявлениям коррупции в вузе, а также по вопросам нравственного, духовного и профессионального облика преподавателя, сотрудника и студента.
7. Устранения проявлений родственно-семейных отношений работы сотрудников в одном подразделении или службе.
8. Проведение системного анализа в отношении ППС о количестве выставляемых неудовлетворительных оценок.
9. Контроль за поступлением так называемой «спонсорской помощи» или «добровольного пожертвования» до проведения или во время проведения экзаменов и зачетов.
10. Проведение независимых аудиторских проверок финансово-хозяйственной деятельности учебного заведения.
11. Улучшение материальной базы и рационального финансового стимулирования сотрудников учебного заведения.
12. Привлечение в приемные комиссии авторитетных, высококвалифицированных специалистов.

Список использованной литературы

1. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилиян. – 3-е изд., стереотип. – М.: Институт новой экономики, 1998. – 864 с.
2. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. – 1456 с.
3. Закон КР «О борьбе с коррупцией» от 30 января 2003 года.
4. Ожегов, С. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ, 1992. – 41089 словарных статей.
5. Отчет по результатам исследования проблем, связанных с коррупцией, при взаимодействии предпринимателей с муниципальными и государственными структурами. – Б., 2007. – 110 с.
6. Тагаев, Р.Б., Бредихин, Н.В. Проблема коррупции в Кыргызстане: состояние и пути противодействия. – Б., 2009. – 23 с.

Л.М. Иватова

докт. полит. наук, профессор
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

Political potential civil service of the republic of Kazakhstan: problems and developments

В Республике Казахстан осуществляется процесс социально-экономической модернизации и политической демократизации. В ближайшее десятилетие наша страна намерена войти в число 50-ти наиболее конкурентоспособных государств мира, занять достойное место в мировом сообществе. Для реализации этой стратегической цели руководство страны взяло курс на проведение ускоренной модернизации в экономической, социальной, а также политической сферах. Между тем становится все более очевидным, что успешное осуществление модернизации невозможно без эффективно функционирующей системы государственного управления.

Как справедливо заметил Президент республики Н.А. Назарбаев: «Надо завершить трансформацию прежде архаичного и неповоротливого государственного механизма в современный, способный управлять динамичными общественно-политическими процессами на базе лучшего мирового опыта и в интересах наших граждан» [1].

Проведение качественной модернизации всех механизмов государственного управления, прежде всего, требует дальнейшего углубления административных реформ, в частности, совершенствования системы государственной службы.

Поэтому, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, представляется целесообразным формирование эффективной системы государственной службы, адаптированной к новым реалиям и стратегическим задачам страны, поскольку отставание в дальнейшем реформировании системы государственной службы не исключает возможности значительного торможения процесса модернизации в будущем.

В связи с этим уже сейчас можно определить ключевые направления предстоящих реформ в системе государственной службы. Глава государства указал на магистральные ориентиры по реализации мер, направленных на совершенствование существующей системы государственной службы, для чего необходимы совершенствование административных услуг государства, снижение бюрократизации управления, оптимизация профессионального уровня государственных служащих.

Проведение начального этапа реформирования государственной службы было ознаменовано формированием нормативно-правовой базы и основных институтов системы государственного управления. В целом удалось добиться большей открытости и определенной демократизации характера функционирования государственной службы.

В результате проведенных институциональных реформ и законодательных нововведений, направленных на формирование современной системы государственного управления, общий характер и отдельные черты государственной службы претерпели существенные изменения.

Вместе с тем, внедрение новых принципов функционирования системы государственной службы не всегда осуществлялось успешно и сопровождалось определенными трудностями.

Состояние государственной службы во многом обуславливалось ее структурными и функциональными преобразованиями, которые определили общую характеристику данного института и наличие у него проблемных аспектов.

Ключевые компоненты казахстанской системы государственной службы. Состояние системы государственной службы характеризовалось динамичностью реформ в этой области, в результате чего казахстанская система государственной службы стала одной из самых развитых на постсоветском пространстве и включает следующие основные компоненты.

Первое. Систему государственной службы составили политическая государственная служба и административная государственная служба.

Разделение государственных служащих на политических и административных в определенной степени обеспечило политическую нейтральность и стабильность карьеры административных государственных служащих, что позитивно повлияло на качество их профессиональной деятельности.

В то же время существенно нивелировалась возможность отрицательного воздействия политических процессов на государственный аппарат, поскольку из-за практики многоуровневых политических назначений смена руководителя одного ведомства, как правило, приводила к смене всей «команды» и необоснованному увольнению большинства профессиональных кадров. Вследствие этого отсутствовали стимулы для совершенствования профессиональных качеств, наблюдалась высокая текучесть кадров.

К тому же следует заметить, что в странах с развитой системой государственной службы бесперебойное функционирование системы государственного управления обеспечивается именно административными (профессиональными) государственными служащими, поскольку выявлена прямая взаимосвязь между уровнем политизации государственного аппарата и его дееспособностью.

Таким образом, разделение государственных служащих на политических и административных позволило гарантировать правовую защиту административных служащих при смене политических руководителей.

Второе. Система государственной службы была основана на принципах меритократии, что предполагает отбор и карьерное продвижение государственного служащего с учетом его личных заслуг и деловых качеств. Система меритократии включает в себя следующие основные принципы: равная оплата труда за равнозначную работу; постоянное обучение и повышение квалификации; правовая и социальная защищенность; обязательный конкурсный отбор; поощрение государственных служащих, показывающих высокую результативность, коррекция деятельности тех, кто не в полной мере справляется с задачами, и увольнение служащих, деятельность которых не удовлетворительна.

Данная мера была направлена, прежде всего, на установление приоритета профессиональных качеств государственного служащего. В целом принципы меритократии повысили эффективность управления кадровыми ресурсами на государственной службе.

Третье. Переход на конкурсno-карьерную модель государственной службы обуславливался распространением негативных последствий действовавшей патронажной системой отбора и карьерного продвижения. Патронажная система отбора и продвижения основывалась, прежде всего, на принципе личной преданности, родственных или дружеских связях государственных служащих, что значительно снижало уровень профессионализма кадрового состава.

Смешанная модель предполагала реализацию принципа равного доступа граждан к административной службе посредством конкурсного отбора, с одной стороны, и внедрение карьерной (позиционной) модели для политических государственных служащих – с другой.

Для сравнения обратим внимание на то, что в государственных органах Казахстана уже к началу 2001 г. доля чиновников, которые прошли конкурсный отбор, достигла 25,1 %, а в Агентстве по туризму и спорту – 100,0 %, Министерстве финансов – 45,1 %, Министерстве юстиции – 37,5 % [2]. Согласно законодательству, здесь предполагается формировать на конкурсной основе свыше 90 % корпуса государственных служащих. Данная новация кадровой политики в сфере государственной службы явилась для Казахстана настоящей революцией, поскольку раньше государственные должности были чуть ли не предметом наследования.

Как известно, в США конкурсный отбор государственных служащих введен еще в 1883 г., и в настоящее время 90 % федеральных чиновников поступают на государственную службу на основе конкурса.

Заслуживает внимания опыт конкурсного отбора государственных служащих в Южной Корее. О характере соревнования за должности государственной службы говорят следующие факты. В 80-е гг. на определенные штатные должности претендовали по 160 кандидатов и более. И это при весьма сложных конкурсных экзаменах – по 12 предметам, среди которых профилирующими являются экономика, деловой менеджмент и государственная администрация. В результате в 1988 г. 70 % государственных служащих Южной Кореи имели университетские дипломы [3].

Высокая эффективность государственного аппарата Японии достигнута за счет создания элитарной государственной службы, привлечения в нее самых ярких талантов и умов страны. Это стало возможным благодаря организации конкурсных экзаменов на основе их полной открытости. Так, в 2000 г. конкурс на организационно-управленческие должности в Токийской мэрии составил 30,2 человека на вакантную должность, и это при четырех сложных экзаменах [4].

Таким образом, с учетом условий переходного периода и особенностей общественно-политических условий была заложена казахстанская модель, которая сочетала некоторые элементы карьерной и конкурсной системы государственной службы.

Четвертое. Модернизация механизмов управления кадрами. Система управления кадрами совершенствуется внедрением передовых технологий. В частности, была разработана информационная система управления кадрами (ИСУК), которая

объединила воедино компьютерные сети кадровых служб центральных и местных государственных органов. Данная единая сеть позволила проводить оперативный мониторинг кадрового резерва государственной службы.

Также начала действовать система кадрового резерва. Следует отметить, что если ранее Агентство по делам государственной службы формировало кадровый резерв исключительно из административных государственных служащих, то, согласно новым правилам, в ведение Администрации Президента перешло формирование кадрового резерва из числа политических государственных служащих. Данная мера в определенной степени демократизирует систему рекрутирования в государственную политическую элиту, расширяет ее каналы и придает ей более открытый характер.

Пятое. Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих также была приведена в соответствие с новыми реалиями и задачами, поскольку одним из принципов казахстанской государственной службы является непрерывность повышения квалификации государственного служащего. Данная задача осуществляется посредством: учебы в Академии государственного управления; международного сотрудничества. Осуществляется направление казахстанских государственных служащих в ведущие учебные заведения мира в рамках зарубежных образовательных программ; привлечения на государственную службу стипендиатов президентской программы «Болашак».

Шестое. Разработка и внедрение информационной системы «электронное Правительство».

Еще одной спецификой казахстанской системы государственной службы является построение полноценного информационного общества посредством коммуникационной системы «Электронное правительство». Данная информационная система нацелена на:

- обеспечение граждан и организаций оперативным и качественным доступом к государственным услугам;
- минимизацию непосредственного контакта населения с государственными служащими;
- повышение эффективности функционирования государственных органов посредством широкого использования информационных технологий;
- оптимизацию государственного аппарата и повышение его мобильности и гибкости;
- модернизацию системы государственного управления [5].

Таким образом, практика внедрения передовых принципов государственной службы продемонстрировала необходимость дальнейшего совершенствования приобретенного позитивного опыта.

Проблемные аспекты развития системы государственной службы.

Процесс развития системы государственной службы характеризовался не только положительной динамикой, но и наличием определенных проблем объективного характера.

Первое. Проблемы демократизации системы государственной службы и улучшение взаимодействия с институтами гражданского общества.

Необходимо отметить, что государством принимались определенные шаги по демократизации функционирования государственной службы. По инициативе государственных служащих было образовано республиканское общественное объединение «Ассоциация содействия государственной службе Казахстана». Данный институт гражданского общества был нацелен на установление конструктивного диалога между населением и государственными органами, осуществление общественного мониторинга и оценки исполнения законодательства, касающегося государственной службы, а также на реализацию мер по предупреждению коррупции. В то же время нельзя сказать, что деятельность данной Ассоциации носила системный характер, что выразилось в отсутствии существенных практических результатов.

Несмотря на положительные сдвиги на данном направлении, следует признать, что система государственной службы еще не полностью соответствует мировым стандартам.

1) Перед системой государственной службы сохранилась задача усиления гласности при осуществлении должностных полномочий, транспарентности и подконтрольности профессиональной деятельности государственных служащих структурам гражданского общества.

2) Должна быть продолжена работа по передаче части государственных функций в конкурентную среду частному сектору, например, через систему государственного социального заказа. Тем самым будет углубляться и расширяться взаимодействие государства и гражданского общества посредством передачи несвойственных государству функций в гражданский сектор.

Второе. Проблемы усиления ответственности государственных служащих и борьбы с коррупцией в государственных органах.

Меры по повышению ответственности и борьбы с коррупцией в государственных органах принимались на протяжении всего периода становления системы государственного управления. Однако данные меры зачастую носили эпизодический характер, и в практическом плане их результативность оставалась на низком уровне.

В рамках проведения антикоррупционной политики был принят ряд профилактических мер. Одним из механизмов предупреждения коррупции стало внедрение института ротации политических государственных служащих, поскольку была выявлена негативная тенденция сращивания некоторых высших должностных лиц с представителями финансово-промышленных групп или организованной преступности. Ротация политических государственных служащих способствует существенному сокращению и воспрепятствованию установления прочных связей должностных лиц с криминальными элементами и бизнес-структурами [6].

Разработаны и утверждены Кодекс чести государственных служащих и Книга контроля этики государственных служащих. Прежде всего, эти меры были направлены на повышение нравственности и моральной ответственности государственных служащих. Однако в процессе практической реализации выяснилось, что принятые меры не повысили требовательность государственных

служащих к себе и определенно не повлияли на усиление качества и результативности их деятельности.

Практически во всех государственных органах ввели телефоны доверия, которые позволили гражданам сообщать о фактах или попытках неправомерных действий государственных служащих. Тем не менее, не наблюдалось резкого повышения активности граждан по поводу злоупотребления служебными полномочиями государственных служащих. Это связано, прежде всего, с малой информированностью населения о наличии подобных телефонов доверия, пассивностью самих граждан и их неверием в эффективность данных мер.

Были предприняты меры по дальнейшему совершенствованию структуры и деятельности дисциплинарных советов и комиссий. В частности, переподчинение дисциплинарных советов от областных акимов к Центральному аппарату Агентства по делам государственной службы повысило уровень объективности дисциплинарных советов.

Вместе с тем, обозначилась проблема снижения качества проверок дисциплинарных советов в связи с требованием увеличения их количества.

В то же время сохранилось воздействие отрицательных факторов, которые создавали благоприятные условия для распространения коррупции по всей вертикали государственной власти. К таковым относятся наличие противоречия в законодательных нормах; усложнение административных процедур; низкий уровень заработной платы и социальной защищенности; отсутствие действенной системы гражданского контроля; слабое информационно-аналитическое обеспечение борьбы с коррупцией.

Третье. Проблемы стабилизации и дальнейшей оптимизации государственного аппарата.

Динамичные социально-экономические и общественно-политические процессы требовали новых государственных механизмов и институтов управления, соответствующих новым реалиям и стратегическим целям и задачам развития страны, вследствие чего процессы реорганизации, ликвидации и учреждения новых государственных структур стали неотъемлемой частью эволюции системы государственного управления.

В то же время реорганизация, расформирование и образование новых государственных органов отрицательно сказывались на межведомственной координации, что в какой-то степени дезорганизовывало систему государственного управления в целом.

Оптимизация государственного аппарата проводилась по принципу нахождения оптимального соотношения объема возложенных задач и возможности оперативного и эффективного их решения. Перекосы в вопросах оптимального соответствия ответственности и полномочий государственных служащих привели к неэффективному функционированию системы государственного управления.

Четвертое. Недостаточная технологизация процесса оказания государственных услуг.

Медленными темпами идет процесс внедрения автоматизированной системы «Электронное правительство». На местах затягивается процесс автоматизации оказания государственных услуг населению, поскольку сказываются нехватка квалифицированных специалистов на местных уровнях, недоступность

информационных технологий для большинства населения и технологическая неразвитость компьютерных сетей в местных органах власти.

Вместе с тем, принимаются меры по устранению информационного неравенства и обеспечению широкого доступа казахстанцев в Интернет-пространство. Так, значительно снизились тарифы и ожидается продолжение их снижения основными провайдером за предоставление Интернет-услуг. Плата за регистрацию доменных имен и их последующее сопровождение в течение года максимально удешевлена. К тому же достаточно бурно развивается казахстанский сегмент Интернет-пространства – зарегистрировано более 10 000 доменных имен. Тем самым можно предполагать, что сформирован достаточный потенциал для успешной реализации проекта «Электронное правительство» [7].

Таким образом, состояние государственной службы характеризовалось внедрением в казахстанскую систему передового опыта развитых стран, которое сопровождалось определенными барьерами объективного характера.

Рассмотрение основных компонентов системы государственной службы Казахстана и проблемных аспектов ее развития дало возможность определения наиболее перспективных направлений ее совершенствования.

Говоря о перспективах государственной службы, становится совершенно очевидным, что необходимо повышать ее конкурентоспособность, которая будет достигаться благодаря оптимизации государственного аппарата и увеличению его эффективности, а также усилению ответственности и социального престижа государственных служащих.

Тем самым успешная реализация мер по созданию современной системы государственной службы будет способствовать проведению ускоренной модернизации стратегических направлений развития Республики Казахстан. В свою очередь, социально-экономическая модернизация и политическая демократизация позволят республике в перспективе занять достойную нишу среди наиболее конкурентоспособных стран мира.

Список использованной литературы

1. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. – 18 февраля 2005 года.
2. Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в Казахстане. Из опыта функционирования казахстанской модели. – Екатеринбург, 2002. – С. 61.
3. Доу Дубин. Реформа государственной гражданской службы в странах Азии и Западно-Африканского валютного союза // Международный журнал социальных наук. – 1998. – № 22. – С. 164.
4. Илышев А. Экзамен в токийской мэрии // Служба кадров. – 2001. – № 11. – С. 65.
5. Шоманов А.Ж., Бельгибаев С.Т., Морозов А.А., Тастенов А.Ж. Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан. Научное издание. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2005. – С. 57.
6. Интервью Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы Турисбекова З.К. газете «Панорама» // Панорама. – 2006. – 11 августа.
7. Капаров С.Г. История административной реформы в Казахстане // Деловой мир. – Алматы. – № 4 (октябрь). – 2006.

А.А.Кенжебаева

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

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

The article notes that the present stage of development of national economy of Kazakhstan requires a modernization of the entire system of Government. The author analyzes the main activities and results of the reform of the system of State planning, drew attention to the characteristics of the implementation of the new concept of the State planning system adopted in the Republic of Kazakhstan.

Успешная реализация реформы системы государственного управления зависит от многих факторов. На современном этапе очень важно выбрать наиболее эффективные инструменты управления и определить содержание и функции государственных органов власти. Особенность функционирования государственных органов в условиях перехода экономики к рынку заключается в том, что реализация общегосударственной задачи повышения благосостояния населения и обеспечение устойчивого развития национальной экономики реализуются благодаря преобразовательным административно-экономическим мерам. Разработка и практическая реализация этих мер составляет суть реформы системы государственного управления. Одним из методов реализации данной реформы является стратегическое планирование. С точки зрения методологии основой для использования инструмента стратегического планирования на уровне государственных органов управления является концепция стратегического управления.

В широком смысле стратегическое планирование – это одна из функций стратегического управления, которая представляет собой процесс согласования действий органов государственного власти в условиях изменения внешней и внутренней среды управления, развития партнерских взаимоотношений, достижение конечных результатов исходя из обозначенных целей и задач организации в средне- и долгосрочной перспективе.

Трансформация экономической системы Казахстана и переход на рыночные отношения способствовали поиску новых форм и методов управления. В Послании Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» подчеркивается, что «Надо завершить трансформацию прежде архаичного и неповоротливого государственного механизма в современный, способный управлять динамичными общественно-политическими процессами на базе лучшего мирового опыта и в интересах наших граждан» [1] .

В 2008 году Правительство Казахстана объявило о практической реализации программы по переходу на новую систему государственного планирования. В этих целях была разработана и утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результат [2, 3]. В принятой Концепции были обозначены основные задачи для государственных органов по внедрению и практической реализации данного документа, заключающиеся в:

- выработке новых подходов к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение самостоятельности государственных органов в принятии решений, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов);
- создании логической вертикали государственного планирования: стратегические цели развития страны – стратегические цели развития государственных органов – конкретные задачи – индикаторы – бюджетные ресурсы;
- реформировании бюджетного процесса с целью обеспечения прозрачности и подконтрольности обществу деятельности государственных органов, связанной с разработкой и реализацией программных документов и использованием принципа бюджетирования, ориентированного на конечный результат.

Новая концепция управления, внедряемая в Казахстане, предполагает проведение большего комплекса мероприятий, направленных на достижение конечных результатов. Повышение эффективности деятельности государственных органов управления в связи с этим рассматривается в рамках целей, которые сконцентрированы и структурированы в стратегии государственного органа и стратегии развития территории. На основе стратегии разрабатывается также система показателей эффективности деятельности структурных подразделений как самой администрации, так и основных сегментов хозяйственного комплекса региона.

В стратегии государственного и местного органа управления проявляется многоплановость и целевой характер деятельности органов управления. Как свидетельствуют многие исследования, причинно-следственная связь между деятельностью и ее результатами в секторе государственного управления, как правило, выражена достаточно слабо. Успех мероприятия заключается в способности руководителя добиваться результатов с помощью использования заслуживающих доверия методов управления, таких как стратегическое планирование. В такой динамической среде, как область, город разработка качественных административно-управленческих документов, а также их эффективная реализация должны быть достаточно четко структурированы в формате стратегии развития. Если обратиться к опыту зарубежных стран, то здесь следует упомянуть Канаду. В этой стране все шаги местных органов управления, министерств имеют четкую регламентацию, и планы развития оформлены в формате стратегий. Но при этом признается, что «Готовность признать, что желаемого роста

результативности достичь не удалось, говорит о способности учиться на ошибках и, адаптируясь к новым обстоятельствам, совершенствоваться в своем деле. А это свидетельство организационного здоровья и качественного управления» [4]. В своей деятельности и правительство, и местные органы управления стремятся к лучшим результатам, и стратегия им нужна для того, чтобы:

- реализовать свои долгосрочные цели;
- эффективно использовать свои ресурсы;
- повысить конкурентоспособность региона;
- реализовать преимущества государственно-частного партнерства.

В методических рекомендациях по разработке Стратегических планов государственных органов Республики Казахстан прописана модель развития, которая соответствует принципам стратегического менеджмента, активно используемым зарубежными странами – США, Великобританией и другими странами [5]. Очень важно, что система стратегического планирования взаимоувязана с бюджетным процессом. Так, в разработанном и принятом новом Бюджетном кодексе РК заложены основополагающие принципы бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР) [6]. Центральной идеей нового Бюджетного кодекса является переосмысление всего бюджетного процесса, его направление на получение конкретных результатов, переход от действующего «управления затратами» к «управлению результатами». БОР во главу угла ставит стратегические цели и задачи, ожидаемые социально-экономические результаты деятельности государственных органов. Это осуществляется посредством мобилизации ресурсов через соответствующие бюджетные программы. Переход на БОР предполагает формирование среднесрочного бюджета с целью планирования стратегических целей на период, превышающий один год, повышению предсказуемости объема средств.

Остановимся более подробно на вопросе, как взаимоувязаны стратегические планы с бюджетным процессом. Поскольку достижение определенных социально-экономических результатов зачастую возможно лишь по истечении продолжительного времени и сами цели носят долгосрочный характер, последовательное применение новых методов бюджетирования приводит к необходимости формирования многолетнего бюджета. Базовые расходы – это обязательства, которые уже приняты и уже являются основой для формирования бюджета. И если в дальнейшем возникнет возможность изыскать дополнительные финансовые источники, то появится новое определение – «расходы на новые инициативы», то есть это расходы, которые направляются на реализацию новых приоритетных направлений социально-экономического развития страны в соответствии со стратегическими и программными документами. Планирование расходов на новые инициативы администраторами бюджетных программ осуществляется как за счет выделения дополнительных бюджетных средств, так и за счет перераспределения средств базовых расходов этого администратора бюджетных программ, утвержденных в законе о республиканском бюджете или решении маслихата о местном бюджете.

Ежегодный процесс формирования бюджета основывается на предоставляемом в Правительство или местный исполнительный орган прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметров республики, на основе которого принимаются решения о фискальной политике. Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров выступает документом, которым устанавливается непосредственная взаимосвязь стратегического, экономического и бюджетного планирования. Стратегический план государственного органа выступает в качестве основного инструмента перехода от «управления затратами» к «управлению результатами» и повышению качества выполнения государственных функций, полномочий и оказанию вытекающих из них государственных услуг.

Стратегический план разрабатывается каждым государственным органом на основе стратегических и программных документов, прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров республики сроком на три года на скользящей основе и публикуется в средствах массовой информации. При разработке проектов стратегических планов важно из всех проблем сконцентрироваться на наиболее важных, решение которых оказывает решающее влияние на развитие экономики, отраслей промышленности и нацелено на повышение качества оказываемых государственных услуг. В Бюджетном кодексе РК разделена компетенция по утверждению данного документа:

– стратегический план центрального государственного органа, входящего в структуру Правительства, утверждается Правительством;

– стратегический план центрального государственного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту, утверждается Президентом или должностным лицом, им уполномоченным;

– стратегический план исполнительного органа, финансируемого из местного бюджета, утверждается соответствующим руководителем местного исполнительного органа управления по согласованию с соответствующим центральным государственным органом.

В Казахстане внедряется трехлетний бюджет, преимуществами которого являются:

– преемственность государственной политики: трехлетний бюджет позволяет увидеть все резкие перемены выбранного курса развития и обеспечивает наглядность соответствия бюджетных затрат функциям государственных органов. Резкое увеличение финансирования конкретного органа может быть вызвано только изменением функций данного государственного органа;

– возможность регистрации договоров в казначействе на суммы утвержденного трехлетнего бюджета по соответствующим бюджетным программам. Это является принципиальным достижением трехлетнего бюджетирования, поскольку позволяет более четко формулировать цели

деятельности государственных органов и отвечать за поставленные результаты;

– возможность более гибкого управления финансовыми ресурсами в рамках достижения целей и решения задач за счет того, что государственные органы знают свои объемы финансовых средств на три года вперед;

– планирование бюджета исходя из принципов необходимости, вытекающих из стратегических направлений, целей и задач государственных органов, сформулированных ими в своих стратегических планах.

Оценка стратегических планов государственных органов включает:

- анализ соответствия деятельности государственных органов стратегическим целям и задачам;
- эффективность реализации государственных, отраслевых, региональных и бюджетных программ;
- эффективность и качество предоставляемых государственных услуг;
- эффективность управления государственными активами;
- эффективность бюджетного финансирования;
- эффективность организационной структуры;
- эффективность внутренних операционных процессов, включая управление кадрами и технологическими ресурсами;
- анализ результатов независимого аудита.

Использование такой системы оценки в конечном итоге преследует цель повысить прозрачность и эффективность процесса распределения и освоения финансовых ресурсов, ответственность первых руководителей министерств и ведомств, а также каждого конкретного госслужащего. Так, итоговые отчеты 24 государственных органов, представленных государственной комиссии по мониторингу и контролю за исполнением стратегических планов за первый год работы государственных органов, показал:

- 20-процентное неисполнение показателей, прописанных в меморандумах;
- 15-процентное невыполнение поставленных целей в стратегических планах.

Анализ показал, что основными причинами невыполнения целей прописанных в стратегических планах госорганов являются:

- отсутствие эффективной системы внутреннего контроля и мониторинга достижения целевых индикаторов;
- отсутствие четких задач и плана мероприятий по их улучшению;
- в документах зачастую прописаны показатели, которые трудно или невозможно измерить количественно;

- число самих целей и задач зашкаливает за сотню;
- наличие большого числа мероприятий не относящихся к основным функциям того или иного государственного органа;
- неверная оценка своих возможностей в освоении ресурсов;
- отсутствие механизма межведомственного взаимодействия и дублирование сферы ответственности.

В заключение необходимо отметить, что эффективности проведения мероприятий по внедрению новой системы государственного управления, будут способствовать следующие предложения:

- стратегические планы необходимо фокусировать на ключевых направлениях, цели и задачи должны вытекать из закрепленных за каждым сотрудником, должностных полномочий и выполняемых им задач и скоординированы с общими функциональными задачами, стоящими перед каждым министерством и исполнительным территориальным органом;
- прогнозные документы должны быть скоординированы с программами развития территорий и соответствующими бизнес-планами развития компаний, с планами социально-экономического развития территорий;
- показатели должны быть взаимоувязаны с бюджетными средствами, оценка выполнения целей и задач стратегических планов должна быть многокритериальной. Наряду со стоимостной оценкой необходимо использовать экспертную оценку.

Список использованной литературы

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации», 2005 год.
2. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297.
3. Карим Масимов, Премьер-Министр РК. Углубление административных реформ – это поручение Главы государства // Казахстанская правда, № 100 (25547), 13 мая 2008 г.
4. Ян Д.Кларк, Гарри Суэйн. Внедрение принципов управления по результатам в секторе государственного управления: граница между реальным и сюрреальным. (предложения по проведению административной реформы в Канаде).
5. <http://www.minplan.kz> Методические рекомендации по разработке Стратегических планов государственных органов Республики.
6. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.

А.Э.Эсенбаев

канд. полит. наук, и.о. доцента кафедры
«Государственное и муниципальное управление»
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

In given article consideration attempt the basic problems of development of nation-wide system of local government at the present stage is undertaken. It is connected, first, by that developed during spent simultaneously: political, economic and social transformations at the state level of a problem are reflected and in local level. In the second, the general macroeconomic situation in many Post-Soviet countries, demanding большей centralization of profitable resources, certainly undermine social and economic stability of municipal unions.

В становлении общегосударственной системы местного самоуправления Кыргызской Республики сыграл важную роль ряд концептуальных документов по местному самоуправлению, определявших основные направления реформы на некоторый отрезок времени.

Одним из первых таких концептуально целостных документов, отражающих системное видение роли и места территориального самоуправления в общественно-государственном устройстве, стало Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике [1]. Этот правовой акт сыграл важную роль в придании реформе народовластия на местах большей системности и осмысленности, определил субъект права на местное самоуправление. Положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» стало первым концептуальным правовым документом, обозначившим пути реформирования местного самоуправления на ближайшие несколько лет. В нем впервые были сформулированы основные принципы местного самоуправления: самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование. Принципиально иную трактовку в Положении получило и понятие коммунальной собственности. Так, если в Законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года коммунальная собственность понималась как часть государственной собственности, составляющей основу местного хозяйства, а управление ею возлагалось на местные кенешы и местные государственные администрации, то в Положении коммунальная собственность уже трактовалась как имущество, находящееся на праве собственности у местного сообщества и объединения местных сообществ в соответствии с законодательством.

Согласно Положению, в коммунальной собственности могло находиться все имущество, необходимое для обеспечения жизнедеятельности местных сообществ, а право распоряжения и управления им возлагалось на органы местного самоуправления.

Еще одним новшеством в системе самоуправления стало толкование районов и областей как территориальных объединений местных сообществ.

На основе идеологии, заложенной в Положении, и осуществлялась реформа местного самоуправления вплоть до настоящего момента, хотя многие положения в

этом документе были сформулированы лишь в общих чертах, а содержание документа соответствовало общественным ожиданиям от реформы местного самоуправления в контексте общей ситуации в стране в середине 1990-х годов.

Вторым по хронологии документов, определившим направления реформы местного самоуправления, стала Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы [2].

Концепция не была долгосрочным документом, так как в 1999 году началась разработка проекта «Комплексной основы развития Кыргызстана до 2010 года», и дальнейшее реформирование территориальных основ власти с 2001-2002 годов необходимо было проводить во взаимной увязке с общей идеологией социально-экономических, политических и демократических реформ.

Поэтому в Концепции было обозначено лишь несколько ключевых направлений дальнейшей реформы территориального управления на ближайшую перспективу. В их числе – разработка мероприятий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления, повышение значимости местных кенешей в осуществлении местного народовластия, разработка четырех важнейших законов в сфере местного самоуправления.

В соответствии с Концепцией Правительство республики разработало и утвердило своим решением План мероприятий по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления.

Созданными распоряжением руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики рабочими группами были разработаны проекты двух базовых законодательных актов по местному самоуправлению: «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество». В этих законодательных актах, принятых парламентом и подписанных Президентом республики, соответственно 12 января и 15 марта 2002 года, были воплощены основные положения Концепции, в том числе идея повышения полномочий местных кенешей. Так, местные кенешы получили право контролировать деятельность мэров городов. Впервые правовое закрепление получили уставы местных сообществ, а также народные курултай.

Однако в 2001 году уже была принята общенациональная стратегия реформ «Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года», и в рамках этого документа с января 2002 года началась разработка проекта Национальной стратегии децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления. С этой целью на основании распоряжения руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики была образована комиссия в составе представителей органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и международных организаций.

Комиссия разработала проект такой стратегии, который был вынесен на обсуждение республиканского курултая. Этот концептуальный документ носит название Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года».

Стратегия включает в себя следующие разделы:

- Формирование эффективной правовой базы;
- Политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления;

- Проведение экономической и финансовой децентрализации;
- Становление муниципальной службы и совершенствование кадров;
- Социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала;
- Консолидация гражданского общества.

В стратегии выявлен ряд «узких мест» реформы местного самоуправления. В их числе установлены следующие проблемы, препятствующие становлению полноценного местного самоуправления.

Несовершенство законодательной базы. Сегодня еще не создана необходимая правовая база, обеспечивающая, прежде всего, оптимальную децентрализацию государственного управления, создание эффективных институтов управления на уровне МСУ, эффективную экономическую и финансовую децентрализацию, создание системы муниципальной службы и развития их потенциала, социальной мобилизации и т.д.

Медленное осуществление процессов децентрализации государственного управления и недостаточная государственная поддержка органов МСУ. Органы МСУ пока еще не получили достаточно власти и финансово-экономических средств для эффективного осуществления своих полномочий. В законодательстве недостаточно четко определены функции и полномочия, ответственность различных органов исполнительной ветви государственной власти и МСУ. Затянулся процесс передачи функций и соответствующих финансово-экономических ресурсов органам МСУ, отсутствует механизм их передачи. Это заметно сдерживает более углубленное внедрение демократических форм проявления массовой активности местного сообщества, замедляет ход развития органов МСУ. Одним из факторов, препятствующих передаче достаточных полномочий, является многозвенность управления по вертикали.

Неэффективные механизмы финансово-экономического регулирования. Финансы и местный бюджет по-прежнему централизованы, не создана эффективная налоговая база, крайне ограничены бюджетные возможности органов МСУ. Не создана правовая база экономической и финансовой децентрализации. Не урегулирован механизм передачи органам МСУ финансово-экономических ресурсов в соответствии с их функциями и полномочиями.

Недостаточность развития социальной мобилизации и развития человеческого потенциала. Пока еще недостаточно активно осуществляется социальная мобилизация местных жителей в ассоциации, объединения и общинные организации. Органами местной государственной администрации и МСУ не в полной мере оказывается поддержка в ходе их создания и развития, слабо привлекаются их личные сбережения и другие финансовые средства. Отмечается пассивность населения в процессе принятия решений, способствующих улучшению их жизни.

Не развито эффективное партнерство и взаимодействие органов государственной власти и МСУ, НПО, частного сектора. Успешный опыт пилотных айыл окмоту по социальной мобилизации и укреплению общественного и частного сектора, партнерства между государством и общинными организациями недостаточно распространяется во всех регионах республики, остается ограниченным по масштабам и не сопровождается соответствующей правовой базой. В 2001 году Президентом КР был принят Указ, направленный на применение опыта социальной мобилизации во всех регионах республики. В связи с этим Национальной стратегией установлены приоритеты развития: «Ключевыми принципами

децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления будут:

Верховенство закона. Интересы граждан, членов сообществ и МСУ должны быть закреплены законодательно.

Разграничение полномочий. Это общий принцип институциональной организации власти и управления, устанавливающий, что «решения принимаются как можно ближе к гражданину». Согласно этому, все вопросы, которые можно решить на местах, должны передаваться из вышестоящего уровня управления в нижестоящие.

Исключительность. Полномочия, передаваемые органам МСУ, должны быть по возможности полными и исключительными.

Ограниченный контроль. Любой административный контроль местных властей может быть осуществлен лишь в тех случаях, когда это установлено законами КР.

Значимость. Права и возможности органов МСУ регулировать и управлять значительной долей общественных дел под их собственную ответственность и в интересах местного населения.

Фискальная децентрализация. Предоставление органам МСУ адекватных экономических и финансовых ресурсов, соответствующих их функциям и полномочиям.

Партнерство, прозрачное и эффективное управление. Правительство КР, органы МСУ, гражданское общество, частный сектор, международные организации, страны-доноры на основе партнерства и согласия направляют свои усилия на реализацию целей и задач данной стратегии.

Превентивность. Направления и компоненты Стратегии включают упреждающие меры по преодолению ожидаемых потенциальных препятствий на пути достижения целей и задач Стратегии».

Для реализации Национальной стратегии разработана матрица действий, включающая в себя перечень необходимых мероприятий и проектов законодательных актов, направленных на создание правового обеспечения эффективного местного самоуправления.

К 2010 году предполагается создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы развития МСУ на основе децентрализации, которая будет строиться в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, отражать традиции кыргызского народа и учитывать международные нормы и опыт в деятельности органов МСУ.

В соответствии с этим предполагается осуществление важных политических и административных реформ по дальнейшей децентрализации государственного управления и развитию МСУ, которые потребуют изменения административно-территориального устройства республики посредством принятия соответствующего правового акта об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики. В соответствии с задачами устойчивого человеческого развития можно будет практиковать осуществление пилотных проектов по созданию специальных округов (административных, образовательных, медицинских и других) в целях совершенствования системы управления различными отраслями.

Органы МСУ будут иметь децентрализованные финансово-бюджетные средства, располагать эффективной местной налоговой системой. Они будут наделены такими правами, как создание местных финансово-кредитных учреждений, получение и заем финансовых средств для долгосрочного инвестирования в социальную инфраструктуру. Все эти права и нормы будут отражены в Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления», на основе которого повсеместно будут проходить открытые бюджетные слушания по вопросам формирования и исполнения бюджета органов МСУ. Будет введен единый порядок составления, рассмотрения и утверждения местных бюджетов, обеспечена прозрачность всей финансово-хозяйственной деятельности органов МСУ, включая сведения по налоговым поступлениям и расходам.

Органы МСУ будут самостоятельно распределять собственные бюджетные средства по расходам, основываясь на ожидаемых уровнях налоговых поступлений и получаемых грантов из республиканского бюджета и вышестоящего территориального уровня. Расходные полномочия будут четко разграничены между всеми уровнями местных бюджетов, в результате чего многие органы местного самоуправления станут достаточно независимыми в управлении своими финансами. Будет введен новый метод «составления бюджета на программной основе», который даст возможность оценивать бюджетные показатели в различных программах и обеспечивать эффективное и рациональное использование бюджетных средств [3].

Согласно отчету об исполнении бюджета за 2003 год общие суммы местных налогов и земельного налога для всех бюджетов ниже республиканского уровня (включая отчисления районам и областям) составляли соответственно 5,3 % и 1,9 % от всех государственных доходов. Большая часть этих доходов была оставлена по месту их сбора. Однако также определенно имело место перераспределение этих доходов на произвольной основе внутри района, что теперь, по новому закону, становится невозможным. В то же время 35%-ная доля общегосударственных налогов, полагающаяся бюджетам ниже республиканского уровня, составляла в 2004 году 6,4 % от всех государственных доходов, и сумма выравнивающих грантов всем бюджетам ниже республиканского уровня составляла 1 % от всех государственных доходов. Конечно, большая часть этих доходов потребовалась на обеспечение деятельности районных и областных администраций и учреждений, и, таким образом, неясно, сколько могло бы понадобиться средств для выравнивания между органами МСУ. Но существенно увеличивать объем средств, нужных для выравнивания, вряд ли необходимо.

Концептуально эти изменения и дополнения логичны, поскольку органы МСУ должны функционировать отдельно от органов государства, в то время как местные государственные администрации являются элементами единой системы государственных органов исполнительной власти. Однако это изменение в терминологии само по себе не требует и не должно требовать изменения в структуре или способе подготовки расходов районных и областных администраций и учреждений. Должны будут утверждаться сметы расходов, содержащие то, что было раньше расходами районных и областных бюджетов [4].

В то же время разграничение предметов ведения МСУ на собственные и государственные финансово-экономические задачи, предполагающее самостоятельную хозяйственную деятельность, несколько расширило традиционное понимание. И с этих позиций бюджет сообщества должен выступать не просто как роспись доходов и расходов, но и как ключевой документ, механизм проведения в жизнь финансово-экономической политики МСУ. Более того, учитывая, что бюджеты сообществ связаны множеством взаимоотношений через

налоги, выделение бюджетных средств со всеми предприятиями, организациями, учреждениями, а также физическими лицами, расположенными на территории, они (местные бюджеты) выступают как инструмент управления на местном уровне. Местные бюджеты, являясь одним из способов влияния на финансово-экономическую и социально-политическую ситуацию в сообществе, выполняют определенные стратегические функции, которые можно сформулировать как распределительную и контрольную [5].

В соответствующей литературе понятие межбюджетных отношений представлено как «совокупность отношений между органами государственной власти и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса» [6] либо же понимается как «перераспределение финансовых ресурсов, как объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти» [4].

За годы становления органов МСУ как самостоятельной ветви публичной власти была проведена значительная работа по изменению законодательства, регулирующего принятие органами МСУ местного бюджета. Принятое законодательство предполагает прозрачность и прогнозируемость системы трансфертов, предоставляет гарантии органам МСУ в том, что их местные доходы не могут быть изъяты или перераспределены местными государственными администрациями и дает больше реальной независимости в определении расходов. Выравнивание между богатыми и бедными муниципалитетами должно осуществляться на основе рассчитанных по формуле грантов из республиканского бюджета и стабильных нормативов отчислений общегосударственных налогов. И гранты, и нормативы должны были быть разработаны центральным правительством. Следует отметить, что предложенные изменения основывались на предположении, сделанном в условиях отсутствия детальных данных по бюджетам органов МСУ (подробных данных по доходам, расходам и контингентам налоговых поступлений по каждому городу и территории айыльного кенеша не имеется до сих пор). Данное предположение заключается в том, что местные собственные доходы плюс земельный налог настолько незначительны, что если оставлять эти доходы на местах, это не создаст дисбаланса, который невозможно было бы отрегулировать через другие механизмы выравнивания, в частности, выравнивающими грантами и гибкостью в изменении нормативов отчислений общегосударственных налогов.

Региональная политика Правительства Кыргызской Республики направлена на решение вопросов оживления экономического роста каждого региона в плане экономического развития, формирования и дальнейшего развития страны [4]. Действия Правительства Кыргызской Республики в развитии регионов в 2009 году будут направлены на реализацию следующих мероприятий: утверждение Концепции регионального развития для определения основных принципов и элементов государственной региональной политики; проведение работ по созданию экономических основ административно-территориальных единиц путем формирования экономических округов для их дальнейшего укрупнения; разработку и внедрение конкурентоспособных экономических кластеров. Экономические кластеры должны стать формой интеграции и поддержки малого и среднего бизнеса; обеспечения эффективного использования человеческих ресурсов главного составляющего в региональном развитии; разработки и внедрения экономических инструментов стратегического планирования, регионального прогнозирования для улучшения государственного управления и повышения эффективности использования бюджетных средств на региональном уровне;

определения приоритетов для каждого региона исходя из региональных стратегий [7].

Обеспечение независимости в формировании местного бюджета, создающей положительные стимулы для органов МСУ, является в настоящее время приоритетным вопросом в реформе местного управления. Однако для внедрения реформ должным образом необходимо предпринять следующие шаги.

- собрать детальные данные по налоговым сборам, доходам и расходам по каждому органу МСУ (в возможной степени);
- на основе данных определить нормативы отчислений общегосударственных налогов. Предполагается, что эти нормативы будут значительно ниже, чем 35 %. Ниже потому, что республиканский бюджет должен финансировать районные и областные учреждения и Фонд обязательного медицинского страхования, причем существуют значительные методологические проблемы в обеспечении каких-либо долей органам МСУ, кроме городов областного и республиканского значения;
- на основе этих данных завершить работу над формулой для расчета выравнивающих грантов;
- определить схему финансирования местных государственных администраций и учреждений, ранее финансируемых из районных и областных бюджетов;
- внести изменения в схему финансирования ФОМС с государственным финансированием расходов только из республиканского бюджета;
- провести обучение работников органов МСУ и Министерства финансов Кыргызской Республики по новой бюджетной системе перед ее внедрением [4].

Касательно конкретно органов МСУ Кыргызской Республики, в Программе действий Правительства указано создание устойчивой экономической базы органов МСУ и оптимизация работы МСУ. Также в целях дальнейшего реформирования государственного управления требуются разработка и внесение предложений по разграничению функций и полномочий органов местного самоуправления и органов государственного управления, создание эффективной функционально сбалансированной системы органов МСУ и государственного управления, разработка Программы по совершенствованию кадровой работы в органах МСУ, определение потребностей в кадрах МСУ, подготовка, переподготовка, повышение квалификации, конкурсный отбор и т.д. в рамках средств, предусмотренных бюджетом [7].

Создание эффективной системы социальной мобилизации и превентивного развития позволит достичь активного участия населения в делах местных сообществ. Жители сел и поселков будут организованы в самоуправляющиеся общинные организации и ассоциации, другие институты с активным использованием собственных и привлеченных ресурсов. Устойчивые общинные, финансово-экономические организации, фирмы, компании и другие самоуправляющиеся институты помогут органам МСУ повысить человеческий потенциал, улучшить жизнь населения, будут способствовать социально-экономическому развитию сел, поселков и городов при активной поддержке органов государственной власти [3].

Наиболее важно, чтобы все стороны, в особенности государственные органы, которые в прошлом выполняли регуляторную роль или роль в предоставлении услуг, понимали сущность того, что перейдет в сферу полномочий органов МСУ. И, наконец, определение функциональных обязанностей органов МСУ и государственного управления – это политическое решение, которое должно быть

осознанно принято кыргызскими властями [4].

Среди органов МСУ будет широко распространяться накопленный уникальный опыт проведения социальной мобилизации, формирования местных фондов развития, микрофинансирования и микрокредитования населения. Статус, роль общинных организаций, их объединений подлежит закреплению в соответствующем нормативном правовом акте, направленном на регулирование их деятельности. Со временем на базе кредитных союзов, фондов местного развития и других финансово-кредитных учреждений могут быть созданы сельские муниципальные банки. Постоянно будут проводиться различные тренинги, в том числе по планированию, разработке соответствующих проектов и программ, развитию человеческого потенциала. Будет проводиться соответствующая работа по построению консолидированного и справедливого гражданского общества, обеспечению проведения действенной социальной защиты. Предусматривается развитие эффективного партнерства местных и центральных органов власти, Правительства Кыргызской Республики и гражданского общества, частного сектора. Усилия органов МСУ будут направлены на создание рабочих мест, снижение уровня бедности, обеспечение доступа к качественным медицинским услугам и образованию. В республике будет широко развита сеть различных ассоциаций органов местного самоуправления, которые совместно с частным сектором, гражданским обществом, общественными организациями и политическими партиями будут осуществлять эффективную деятельность. Их потенциал предполагается направить на преодоление бедности, повышение уровня жизни членов местных сообществ, развитие социальной инфраструктуры на основе активного развития на местах малого и среднего бизнеса, предпринимательства [3].

Государственная поддержка малого предпринимательства в Кыргызской Республике может осуществляться по инициативе органов МСУ и в соответствии с нормативными правовыми актами МСУ. Органы МСУ обязаны предусматривать резервирование для субъектов малого предпринимательства определенные доли заказов на производство и поставку отдельных видов продукции и товаров (услуг) для государственных нужд, а также предоставление стимулирующих грантов. Органы МСУ уполномочены оказывать поддержку в организации и обеспечении деятельности союзов (ассоциаций) субъектов малого предпринимательства, создаваемых в установленном порядке как общественные объединения в целях обеспечения наиболее благоприятных условий для развития малого предпринимательства [8], добросовестной конкуренции, повышения ответственности и компетенции субъектов малого предпринимательства, коллективной защиты их интересов в органах государственной власти [9].

В целом для развития малого предпринимательства в Кыргызской Республике роль и значение органов МСУ значительны, в то же время, справедливости ради, стоит отметить, что пользование вышеуказанными правами органов МСУ в полной мере не обеспечено, тогда как в сфере формирования местных бюджетов роль малого предпринимательства трудно переоценить [10]. К примеру, сложная ситуация складывается в малых городах и поселках городского типа, где продолжительное время не работают крупные предприятия, которые обеспечивали работой большинство жителей. После развала хозяйственной деятельности градообразующих предприятий сложилась практически критическая ситуация в социально-экономическом отношении практически во всех малых городах республики. Было бы неправильным скрывать, что отсутствие работы вынуждает жителей, по большей части трудоспособного возраста, мигрировать, а недостаточность финансовых средств местных бюджетов не позволяет содержать в должном состоянии городскую инфраструктуру. Связано это с тем, что в недостаточной мере имеются прецеденты взаимовыгодного сотрудничества

мелкого и среднего бизнеса с органами МСУ, тогда как между деятельностью предпринимательской среды на местах и формированием местных бюджетов имеется прочная связь.

Таким образом, основные задачи региональных программ поддержки малого предпринимательства должны объединить три группы.

1. Формирование многоуровневой комплексной системы поддержки малого предпринимательства, которое обеспечит доступ его субъектов к производственно-технологическим, финансовым, трудовым и информационным ресурсам. Для этого необходимо создание муниципальных или межрайонных фондов для поддержки предпринимательства, в том числе гарантийных, а также организация в качестве комплексных объектов межрегиональной и муниципальной инфраструктуры агентств поддержки малого предпринимательства, бизнес-инкубаторов [11], консультационных пунктов и т.п.

2. Достижение положительных изменений в количественных и структурных показателях малого предпринимательства, в том числе рост его доли в валовом региональном продукте; развитие конкурентной среды на товарных рынках области.

3. Создание благоприятных условий для повышения устойчивости деятельности малых предприятий путем совершенствования нормативно-правовой базы, развития инфраструктуры поддержки, освоение новых форм и механизмов финансовой поддержки. Для достижения этой цели требуется также преодоление административных барьеров, предотвращение коррупции, максимальная легализация деятельности малого бизнеса, ускоренное освоение новых кредитно-инвестиционных механизмов франчайзинга, инвестиционных конкурсов, микрокредитования.

Вместе с тем, одной из проблем является недостаточная обеспеченность кредитными средствами, техническими кредитами. Это высокие процентные ставки, короткие сроки возврата кредитов (до одного года), бюрократический подход банков к оценке залогового имущества. При такой существующей банковской политике не будет развития предпринимательства, так как для любого действующего и развивающегося бизнеса необходимы инвестиционные средства. Имеются проблемы недостаточной реализации на местах региональных и отраслевых программ по созданию дополнительных рабочих мест, а также недостаточный уровень обучения и переобучения населения для ведения собственного дела.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994 года № 246. Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике.
2. Указ Президента Кыргызской Республики от 2 августа 1999 года № 196. Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы.
3. Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие МСУ в Кыргызской Республике до 2010 г.». Утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 17.12.2002 г. № 381.
4. Экономический журнал "Менчик", № 2 (17), 2005.
5. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Уч.пос. – Б.: Шам, 2006. – С.55-76.
6. См.: Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – М., 1999. – С. 147. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие /Под ред. Г.Б.Поляка. – М., 2004. – С. 83.

7. Программа действий Правительства Кыргызской Республики на 2009 год. Утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 11.02.2009 года, №116. ст.8.
8. Рахматов А., Жумабаев Ж. Теоретические вопросы развития сельской кооперации. // Вестник КНУ им.Ж.Баласагына. – 2005, серия 2, выпуск 1. Материалы республиканской научно-практической конференции, посвященной 50-летию экономического факультета КНУ им. Ж.Баласагына. – С. 26-34.
9. Закон Кыргызской Республики «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 25.05.2007 г.
10. Осмоналиева З.У. Проблемы развития малого и среднего бизнеса в условиях внутривнутриполитических баталий // Вестник КГУ им. И.Арабаева. Общественные науки. Выпуск 7. – 2007. – С. 167.
11. Тилек кызы Аида. Бизнес-инкубатор и его роль в развитии малого бизнеса. // Материалы международного конгресса «Предпринимательство». Кыргызско-турецкий университет «Манас». – Б., 2006.

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

Ч.М. Алкадырова

канд. экон. наук, доцент

Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

УПРАВЛЕНИЕ ДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ С ЦЕЛЬЮ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Management of mining sector for sustainable economic growth.

Богатые залежи полезных ископаемых способствовали успешному развитию «старых» промышленно развитых стран, таких как Австралия, Канада, Швеция и США. Природные богатства также обладают большим потенциалом для финансирования быстрого прогресса экономики в менее развитых странах, богатых полезными ископаемыми. Даже после недавнего обвала глобальных финансовых рынков цены на нефть остаются высокими, а цены на такие металлы, как золото продолжают бить исторические рекорды. Этот скачок цен сильно повысил доходы на инвестиции и на экспорт в добывающем секторе стран, производящих данные товары, стран, на долю которых приходится почти половина населения мира [1].

Многие из этих поставщиков полезных ископаемых относятся к самым бедным странам мира, несмотря на перспективы богатства, накапливаемого добывающими отраслями экономик этих стран. Например, в странах Африки южнее Сахары предполагается, что первая десятка нефте- и газодобывающих компаний суммарно получит 4 триллиона долларов в виде роялти и налогов от продажи нефти и газа в период с 2007 по 2030 год. Большинство этих доходов придется на долю Анголы и Нигерии. Существует множество объяснений этого «парадокса изобилия». К наиболее известным относится так называемая «голландская болезнь», или явление, когда приток доходов от природных ресурсов способствует снижению реального валютного курса, что приводит к тому, что импортировать становится дешевле, чем производить местные товары. Такая итоговая концентрация экономики на добывающей отрасли наносит вред другим отраслям экономики. Волатильность ресурсов приводит к тому, что странам приходится составлять бюджеты, тесно связанные с бесконтрольно изменяющимися сырьевыми товарами, цены на которые часто обрушаются в периоды кризисов, при этом доходы предприятий падают, и они, как и правительство, испытывают финансовые затруднения.

Почти во всех странах существует конституционная норма, согласно которой все подземные природные ресурсы являются общественным достоянием, принадлежащим народу. Поэтому правительство на правах доверительной собственности в интересах всего населения управляет доходами от добычи природных ресурсов. В добывающих отраслях, таким образом, качество управления играет особенно важную роль, так как природные богатства должны использоваться для поддержки устойчивого экономического роста и долгосрочного развития. По данным Международного валютного фонда (МВФ), на доходы,

получаемые от углеводородов и полезных ископаемых, в период от 2000 по 2007 год приходилось в среднем около 40 % бюджетных поступлений в странах с богатыми природными ресурсами. Однако общественность в этих странах имеет скудную информацию об управлении добывающими отраслями: об условиях добычи, особенностях контракта или использования денежных средств, поступающих от эксплуатации месторождений и продажи конечной продукции.

Одним из аспектов качественного управления добывающими отраслями является прозрачность и возможность получения регулярной всесторонней информации о доходах добывающего сектора, что позволит и правительству, и законодательным органам, и гражданам осуществлять общественный надзор за использованием полученных доходов от этого сектора.

Как известно, природные ресурсы – это основа для стартового капитала любого государства, для сохранения и пополнения бюджета. Хотя многие политики и любят повторять, что Кыргызстан – бедная страна, тем не менее, в нашей земле есть, к примеру, запасы золота, серебра, меди и других ценных руд. Кыргызстану, конечно же, не грозит проклятие ресурсов (или голландская болезнь), ситуация застоя в экономике вследствие наличия больших запасов энергоресурсов, когда экспорт нефти, золота и пр. приводит к параличу в производственном секторе. Нельзя забывать: полезные для человечества ресурсы «рассеиваются», иначе говоря, исчерпываются невосвратимо. В новых условиях государство должно регулировать природные процессы с целью не только их сохранения, но и воспроизводства. В любом случае необходима четкая программа развития и прозрачный контроль над управлением и перераспределением богатствами родины.

Бережливое использование природных ресурсов является первоочередной задачей любого правительства, ведь именно это будет способствовать стабильному экономическому росту и устойчивому развитию всего государства. Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), получившая свое развитие на конференции в Ланкастер-Хаус в июне 2003 года, одной из своих задач ставит обеспечение большей прозрачности в области управления природными ресурсами, что позволит создать благоприятные условия для внутренних и прямых иностранных инвестиций в экономику государств. Примечателен тот факт, что Кыргызстан – это единственная страна в Центральной Азии, которая является членом инициативы ИПДО.

При этом стать членом ИПДО возможно лишь при условии соответствия нескольким критериям, одним из которых является регулярное обнародование широкой общественности всех существенных платежей, поступающих из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в пользу государства. В странах – членах ИПДО гражданское общество должно активно участвовать в разработке, мониторинге и оценке этого процесса, внося компетентный вклад в его публичное обсуждение.

На фоне закрытой экономики Узбекистана и Казахстана, которые являются пока только кандидатами в ИПДО, Кыргызстан сделал большие шаги для сохранения природного богатства страны. Более того, можно сказать, что информация о платежах, налогах и инвестициях весьма открыта и доступна для гражданского общества Кыргызстана, что говорит о прозрачности деятельности министерства в области финансовых поступлений. Примечателен тот факт, что за последние 10 лет впервые проверкам были подвергнуты 30 % месторождений Кыргызстана [3]. В прошлом разработчики (инвесторы) покупали лицензии на разработку месторождения за бесценок, а потом перепродавали за миллионы долларов.

Согласно новым правилам проведения аукциона, инициированным Министерством природных ресурсов, в целях недопущения перепродаж и спекулирования лицензиями инвестор должен вести реальную работу, т.е. теперь не допускается простаивание объектов. Более того, сотрудники Министерства природных ресурсов предыдущие 10 лет не удосуживались выезжать на месторождения для проверки выполнения условий лицензионных соглашений. Только в 2011 г. сотрудники стали лично выезжать на объекты для проверок, по результатам которых за текущий год было аннулировано несколько лицензий за несоблюдение тех или иных условий соглашения.

Более того, благодаря усилиям нынешнего правительства недропользователи, осуществляющие разработку месторождений, ежемесячно без учета косвенных налогов отчисляют 2,0 % выручки от реализации полезных ископаемых на развитие и содержание инфраструктуры местного значения. Можно только представить, какое значение имеют эти 2 % для такого дотационного региона Кыргызстана, как Баткенская область, где работают 122 предприятия по разработке полезных ископаемых. Дополнительный поток денежных средств означает строительство новых школ, больниц и других социальных учреждений для местного населения. Как видно, еще далеки от завершения реформы, направленные на переход к рыночному регулированию, и регулятивная база в сфере недропользования не совершенна. Процедура оформления доступа к недропользованию усложнена и требует многочисленных согласований и экспертиз. Не урегулированы вопросы собственности на имущество и землепользование при разработке месторождений. Отсутствует новое поколение карт геологического содержания на базе новых технологий.

В связи с этим для развития горнодобывающей промышленности принят стратегический План развития Кыргызской Республики на 2012-2014 гг., который предусматривает внесение изменений и дополнений в законы Кыргызской Республики «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции» и в соответствующие подзаконные акты, направленные на переход к экономическому регулированию в условиях рыночных отношений. Также планируется внедрение конкурсно-аукционного способа выдачи лицензий на недропользование, внедрение принципа «единого окна» в процедуру оформления прав недропользования, а также разработка проекта программы трехстороннего взаимодействия государства с недропользователем и местным сообществом. В целях дальнейшего развития горнодобывающей отрасли предусматривается проведение геологоразведки по выявлению перспективных объектов и площадей. Особое внимание будет уделено развитию горнодобывающей отрасли путем ввода в эксплуатацию новых месторождений угля, олова и золота. Сокращение лицензий и оцифрование геологических данных приведут к прозрачности отрасли и повышению ее инвестиционной привлекательности. Будут введены в эксплуатацию новые золотодобывающие месторождения, такие как «Иштамберды», «Бозымчак», «Джеруй», «Талды-Булак Левобережный». Всего в данном секторе планируется запуск 4 проектов, которые обеспечат около 4 млрд сомов налоговых поступлений, с трудовой занятостью 2400 человек.

Гармоничная и стратегическая программа разработки природных ресурсов Кыргызстана должна быть продумана не только в узкопрагматическом смысле, но и в широком нравственном масштабе: жители страны призваны не властвовать над природой и не покорять ее, а наоборот, будучи детьми ее, должны лелеять и беречь ее настолько, насколько это возможно. Поэтому необходимо заниматься не только добычей полезных ископаемых, но и регулировать развитие опасных экзогенных процессов. В интересах последнего предполагается проведение:

- мониторинга уровня подземных вод и степени их загрязнения;
- реализация мероприятий по предупреждению прорывов высокогорных озер, подтопления населенных пунктов;
- строительство системы прогнозирования опасных экзогенных процессов (селей, оползней, обвалов).

Также должны быть проведены и другие мероприятия, направленные на охрану природы и природных ресурсов Кыргызстана.

Как видно, правительство страны ставит перед собой весьма перспективные и позитивные цели и задачи, остается лишь верить в то, что они не останутся на бумаге и будут реализованы четко в поставленные сроки.

Список использованной литературы

1. Информационный бюллетень ИПДО (на англ. языке) / <http://www.eiti.org>
2. Charle Savage “Drug Use and Graft Cited in Interior Department. New York Times. Sept. 10, 2008
3. Мураталиева З.Т. Что будет с природными ресурсами Кыргызстана в 2014 году. / www.easttime.ru. 07.02.2012 г.

Т.Т. Жапаровканд. экон. наук, доцент Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

ВОПРОСЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ТЕХНОЛОГИИ В ЭНЕРГЕТИКЕ

In article problems and ways of introduction of innovative technologies for development of nonconventional energy in the republic are considered.

В последние годы, по данным исследования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в мире происходит значительный рост цен на энергоносители: нефть, уголь и природный газ, а также растут расходы на содержание ТЭЦ, ГЭС и ядерных электростанций [1, с.14].

Все эти мировые тенденции и проблемы, безусловно, не миновали нашу республику. Наблюдается рост цен на все виды продовольствия, транспортные услуги, год назад в республике был энергетический кризис. Ориентация преимущественно на методы рыночного саморегулирования не дала положительных результатов, энергосистема в целом находится в кризисном состоянии. Для оздоровления топливно-энергетического комплекса необходимы нестандартные методы и подходы, учитывающие специфические особенности развития этой отрасли в республике и дающие высокоэффективные результаты в развитии, комплексном обеспечении энергоресурсами экономики и социальной сферы в целом. Энергетический сектор является одним из приоритетных направлений экономики Кыргызстана, важной составляющей экономики. Однако уровень их использования продолжает оставаться очень низким, не более 1 %, а гидроэнергетических, возобновляемых ресурсов - всего 8 %. Такой уровень использования собственных топливно-энергетических ресурсов обуславливает необходимость импортирования в республику для покрытия спроса на внутреннем рынке более 408 энергоносителей. За годы рыночных реформ в республику завезено свыше 10 млрд м куб газа, около 300 тыс. т сжиженного газа, почти 2,5 млн т мазута, более 5 млн т угля. В результате происходит утечка из Кыргызстана валютных средств, ухудшается финансовое состояние экономики, возрастает дефицит платежного баланса, увеличивается затратность и снижается конкурентоспособность производимых в республике товаров. Потенциальные гидроэнергоресурсы всех учтенных рек республики оцениваются в 142,5 млрд кВт·ч возможной годовой выработки электроэнергии. Технически возможные к использованию гидроэнергетические ресурсы по республике, составляют 72,9 млрд кВт·ч, а экономически эффективные – 48,0 млрд кВт·ч. Однако в настоящее время гидроэнергетический потенциал используется менее, чем на 10 %.

За период 2003-2008 гг. удельный вес объема инвестиций в производство и распределение электроэнергии, газа и воды в их общем объеме по республике снизился с 15,7 до 7,6 %, или в 2,8 раза. Из-за отсутствия необходимого объема инвестиций остается незавершенным ранее начатое строительство перспективных генерирующих источников (ТЭЦ-2 г. Бишкек), не проводятся полномасштабные работы по модернизации и техническому перевооружению предприятий энергохозяйств [2, с. 137].

Как известно, в мировой практике широко используются альтернативные, или возобновляемые источники энергии, такие, как водный, солнечный, геотермальный и энергии из биомассы. Как показывает опыт других стран, увеличение доли возобновляемой энергии в энергетическом балансе существенно увеличивает

экономическую устойчивость государство, а также усиливает энергетическую безопасность благодаря уменьшению зависимости от импортного топлива. Все вышесказанное, на наш взгляд, крайне актуально для нашей республики. Республика имеет благоприятные природно-климатические условия для успешного развития и использования инновационных технологий на основе возобновляемых источников энергии. Это энергетические ресурсы солнца, ветра, геотермальных вод, способные эффективно и в значительном объеме вытеснить топливо из сферы потребления.

В настоящее время, по мнению ученых нашей страны, существует единственный способ преодоления надвигающегося энергетического кризиса – это масштабное использование возобновляемых инновационных источников энергии, в частности, солнечной энергии. По запасам солнечной энергии наша республика занимает одно из ведущих мест в СНГ, так как территория Кыргызстана расположена примерно между 39 градусами и 43 градусами северной широты, то есть на тех широтах, где солнечные установки могут применяться с большим эффектом. Климат Кыргызстана отличается повышенной продолжительностью солнечного сияния, которая достигает 2500 часов в году. Число дней без солнца по территории республики незначительно. Наибольшее число дней без солнца за год наблюдается в предгорных районах Чуйской долины и Ферганской котловины (44-55 дней), в долинах, расположенных на высотах от 2000 до 3000 м и выше над уровнем моря, число дней без солнца уменьшается на 25-30 %. В летнее время на большей части территории республики практически все дни солнечные [3, с. 54].

Во всех без исключения районах республики, как в частном, так и в общественных секторах, имеется широкий диапазон энергоиспользующих процессов, где с успехом могут быть использованы солнечные установки и устройства различного назначения. Районами эффективного внедрения систем солнечного теплоснабжения могут быть практически все густонаселенные долины республики, где годовой приход солнечной суммарной радиации превышает 1,3 Гкал на 1 кв. метр горизонтальной поверхности, число часов солнечного сияния колеблется от 2500 до 2800 ч/год.

С помощью солнечных установок, особенно популярных в Германии, в 2006 году в мире было выработано 2000 мегаватт (мВт) энергии. Электростанции по солнечной термальной энергии используются в таких странах, как США и Испания. Крупнейшая электростанция находится в пустыне Мохави (США) и производит до 354 мВт энергии. Солнечная энергия сейчас дешевле, чем уголь и другое полученное из полезных ископаемых топливо. Мировыми лидерами по производству и использованию чистой энергии являются такие страны, как Германия, Япония, Швеция, Финляндия, Дания и Австрия. Например, доля возобновляемой энергии в общей продукции электричества составляет 64,3 %, в Швеции – 55,8% и в Финляндии – 27,4 %. Значительных успехов в производстве и реализации такого вида энергии также добились такие развивающиеся страны, как Китай, Индия, Кения и Непал. Важно отметить, что в развивающихся странах весьма эффективно внедряются малые инновационные возобновляемые источники энергии. В нашей республике доля этих источников энергии незначительна и в энергобалансе составляет всего лишь 0,17 %.

В условиях, когда республика располагает значительными ресурсами нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ), необходима целенаправленная научно-исследовательская и практическая работа по использованию в перспективе солнечной, ветровой, геотермальной энергии, энергии биомассы, малых водотоков с использованием микроГЭС.

Главной целью государственной инновационной политики является достижение экономического роста на основе форсированного внедрения конкурентоспособной технологии производства и услуг, ускоренного внедрения изобретений, нововведений и научно-технического потенциала. Поэтому для обеспечения энергетической безопасности необходимо осуществить модернизацию во многом устаревшей морально и изношенной физически технологической базы ТЭК, изменить структуру потребления и замещения производства топливно-энергетических ресурсов. Использование энергоустановок зависит от спроса потребителей, нуждающихся в тепловой и солнечной энергии, которые, в свою очередь, не смогли обеспечить энергоресурсами за счет традиционных источников энергии. Сооружение малых ГЭС, особенно в горных районах, позволит надежно обеспечить развитие малого и среднего предпринимательства в сфере сельского хозяйства, промышленности, туризма, улучшить социально-бытовые условия населения, работающего в сфере животноводства, организацию сезонной переработки сельскохозяйственного сырья и т.д. В условиях перехода к рыночной экономике и складывающегося напряженного топливно-энергетического баланса развитие малой гидроэнергетики позволит несколько улучшить структуру потребления топлива и энергии, увеличить выработку электроэнергии, разгрузить энергосистему по мощности в часы максимальных нагрузок. При этом по ряду отдельных горных сельских районов будет значительно улучшена подача электроэнергии, разгружены передающие ЛЭП, которые находятся в критическом состоянии.

Солнечные коллекторы служат для нагрева жидкости посредством преобразования солнечного излучения в тепловую энергию. В Западной Европе (Германия) почти во всех случаях присутствует некоторая разница между температурой жидкости на входе и выходе из коллектора. Причем температура на входе почти всегда выше, чем температура окружающей среды. По этой причине в солнечных энергетических системах зачастую используют коллекторы одного типа, которые сконструированы в соответствии с условиями их использования. Например, коллекторы открытого типа, служащие для нагрева воды плавательных бассейнов или плоские коллекторы для подогрева воды в комбинации с подогревателями другого типа. Вышеуказанные коллекторы были уже подробно изучены на предмет возможности повышения их эффективности.

Если имеются в наличии такие предпосылки, как достаточно низкая температура воды на входе в коллектор и высокая температура окружающей среды, то теплые сети, выполненные открытым водоразбором, могут вполне вписаться в вышеуказанную схему. Такой вид теплых сетей представлен практически во всех странах СНГ. В городе Бишкек на ТЭЦ летом для нужд города приходится нагревать большое количество воды, имеющей начальную температуру 12 °С, до температуры 60 °С. Солнечные энергетические системы, состоящие из множества компонентов и служащие для нагрева жидкости, должны быть подвергнуты научным исследованиям при участии и сотрудничестве Университета г. Кассель (Германия) и Центра проблем использования возобновляемых источников энергии г. Бишкек (Кыргызстан).

Солнечные энергетические системы на базе множества компонентов раньше не изучались. Большое количество возможных комбинаций параметров открывает множество вариантов и путей для того, чтобы повлиять на эксплуатационные характеристики таких систем. Это относится также к возможности регулирования системы, для которой должны быть разработаны новые алгоритмы регулирования. Чтобы исследовать отдельные факторы, которые могут оказать влияние, а также определить самые важные из них, необходимо выполнить динамическое моделирование системы. При этом должны быть объединены между собой моделирование системы и алгоритмы ее оптимизации. Для того чтобы продолжить развивать математические модели отдельных

компонентов, а также иметь возможность обосновать их, необходимы эксперименты. Итак, чтобы обосновать в полной мере научные исследования и, одновременно с этим, активизировать сотрудничество между Университетом г. Кассель и Центром проблем использования возобновляемых источников энергии в г. Бишкек, должна быть создана солнечная энергетическая система на базе множества компонентов. Одна система будет состоять из компонентов, которые были изготовлены в Западной Европе, а другая – из компонентов, изготовленных в Кыргызстане. Суммарная площадь коллекторов (без теплообменников «воздух-вода») как местной, так и немецкой системы, должна составлять 100 квадратных метров.

Для использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в республике необходимо разработать законодательно общенациональную стратегию. финансировать научные исследования, направленные на разработку высокоэффективных технологий, применение новейших машин и оборудования, средств механизации и автоматизации процессов в производстве относительно дешевой энергии. Примером может служить Китай, который быстро разработал и принял Закон по возобновляемой энергии. На основании этого закона энергосистемы обязаны покупать электроэнергию от зарегистрированных производителей возобновляемой энергии по фиксированным ценам выше рыночных, установленным правительством. Как правило, на первоначальных этапах розничная цена энергии от возобновляемых источников выше, чем от традиционного топлива. Разница в цене затем покрывается за счет потребителей энергии, и эти меры стимулируют производителей возобновляемой энергии. Согласно данному закону, в Китае также применяются различные финансовые льготы, такие как создание Национального фонда для ускорения внедрения возобновляемой энергии, налоговые льготы и льготы по землепользованию для проектов по нетрадиционным источникам энергии. Важно отметить, что законом предусмотрены штрафы по затягиванию использования или по неиспользованию ВИЭ.

Еще одним перспективным инновационным для энергосбережения направлением является использования компактных флюоресцентных ламп (КФЛ) взамен традиционно используемых лампочек накаливания. КФЛ используют гораздо меньше энергии и имеют больший срок действия (обычно в 8-15 раз дольше), чем обычные лампочки. Например, в США экономия по сравнению с лампой накаливания достигает 30 долларов за весь период использования КФЛ. Однако стоимость КФЛ выше стоимости лампы накаливания в 3-5 раз, но меньшие энергозатраты и больший срок службы компенсируют эту разность.

Как известно, основными проблемами для внедрения в республике проектов возобновляемых источников энергии являются источники финансирования. При этом, на наш взгляд, необходимо использовать финансовые ресурсы международных организаций, работающих в Кыргызстане: Всемирного банка, МВФ, ЮСАИД, ЕБРР, АБР и др. Значительную финансовую помощь можно получить в рамках ратифицированного уже 182 странами Киотского протокола по изменению климата, предусматривающего меры по уменьшению выбросов газов в атмосферу. Например, в Индии начинается реализация проекта на основе Киотского протокола стоимостью в 150 млн евро совместно с крупнейшей компанией по производству электроэнергии RWE. В рамках этого проекта в 700000 жилых домах лампочки накаливания будут заменены на высококачественные энергосберегающие лампы [1, с. 17].

Другой источник для финансирования – Международный Фонд по поддержке чистых технологий в развивающихся странах. При этом Великобритания и США выделили для фонда 2 млрд долларов .

Главными задачами в перспективе для дальнейшего развития НВИЭ в республике являются:

- разработать и принять законодательные акты, стимулирующие дальнейшее развитие НВИЭ;
- подготовить научно-технические программы, предусматривающие развитие НВИЭ в республике;
- усилить научные исследования в области расширения использования НВИЭ, строительство соответствующих научно-экспериментальных полигонов и баз;
- создать специальные фонды по поддержке и дальнейшему развитию НВИЭ в республике;
- для финансирования этих проектов необходимо привлекать ресурсы международных организаций.

Список использованной литературы

1. Адышов Д. Предложение чикагского профессора // Журнал АКИpress. – 2008. – № 5.
2. Абдималиков К. Экономика Кыргызстана (на переходном этапе). – Б.: Бийиктик, 2010.
3. Мусакожоев Ш.М., Жапаров А.У. Стратегия инновационной модернизации. – Б.: Турар, 2010. – С. 168.

Ш.Б. Алимбаева

канд. экон. наук, доцент

Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Б.Ч. Ишенов

канд. экон. наук

РАСЧЕТ БЮДЖЕТНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИОННО-ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА

Calculation of performance budget innovation and investment projects

Приведены расчеты бюджетной эффективности инновационно-инвестиционного проекта: величины налоговых поступлений от инновационно-инвестиционного проекта в республиканский бюджет; прямой годовой бюджетной эффективности (ГБЭ) инновационно-инвестиционного проекта; экономии на социальных выплатах (K_i) из консолидированного бюджета.

Для расчета бюджетной эффективности реализуемого инновационно-инвестиционного проекта от хозяйствующего субъекта необходимо получить информацию о налоговых платежах за истекший год (или получить эту информацию из налоговой инспекции по его разрешению). Если в реализации проекта или программы, состоящей из нескольких проектов, участвует несколько хозяйствующих субъектов, то эта информация собирается по всем субъектам и агрегируется. В случае отсутствия данных о поступивших налогах расчет их может производиться с использованием данных, приведенных в форме «Показатели инновационно-инвестиционного проекта».

Расчет величины налоговых поступлений от инновационно-инвестиционного проекта в республиканский бюджет осуществляется на основании действующего налогового законодательства и производится по следующей формуле:

$$N_i = \sum_{j=1}^k n_{ij},$$

где N_i – сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет за i -й год от реализации инновационно-инвестиционного проекта; n_{ij} – j -й налог, поступающий в консолидированный бюджет от реализации инновационно-инвестиционного проекта в i -м году; k – число налогов.

Таблица 1

Показатели инновационно-инвестиционного проекта¹

Наименование хозяйствующего субъекта Телефон, факс, Электронная почта Почтовый адрес						
№ п/п	Наименование планируемых (фактических значений) показателей	Интервал планирования (отчетности), год				
		1	2		i	Итого
1.	Сумма инвестиций, тыс. сом.					
2.	Объем выпуска, тыс. сом.					
3.	Добавленная стоимость проекта, тыс. сом.					

4.	Рентабельность, %					
5.	Численность, чел.					
6.	Средняя заработная плата, сом.					
7.	Площадь земельного участка, кв.м.					
8.	Кадастровая стоимость земельного участка, сом/кв.м.					
9.	Стоимость основных фондов, тыс. сом.					
10.	Величина капитальных вложений, тыс. сом.					
11.	Объект налогообложения					
12.	Вид предпринимательской деятельности					

1

Расчет величины налоговых поступлений от инновационно-инвестиционного проекта в республиканский бюджет осуществляется на основании действующего налогового законодательства и производится по следующей формуле:

$$N_i = \sum_{j=1}^k n_{ij},$$

где N_i – сумма налоговых поступлений в консолидированный бюджет за i -й год от реализации инновационно-инвестиционного проекта; n_{ij} – j -тый налог, поступающий в консолидированный бюджет от реализации инновационно-инвестиционного проекта в i -ом году; k – число налогов.

² Форма заполняется и представляется на экспертизу хозяйствующим субъектом (в пп. 11, 12 формы 3.1. указываются параметры действующей системы налогообложения).

Расчет прямой годовой бюджетной эффективности (ГБэ) инновационно-инвестиционного проекта производится следующим образом:

$$ГБэ_i = \frac{N_i}{\sum_{i=1}^p I_i} \times 100\%,$$

где $ГБэ_i$ – прямая годовая бюджетная эффективность инновационно-инвестиционного проекта в i -м году;

$\sum_{i=1}^p I_i$ – сумма вложений бюджетных средств из консолидированного

бюджета; p – число лет, за которое производится оценка бюджетной эффективности.

$$\text{При } \sum_{i=1}^p I_i = 0 \text{ } ГБэ_i = 0.$$

Расчет прямой интегральной бюджетной эффективности (Гбэ) рассчитывается по следующей формуле:

$$Ибэ_p = \frac{\sum_{i=1}^p N_i}{\sum_{i=1}^p I_i} \times 100\%.$$

¹ Таблица составлена автором Ишеновым Б. Ч.

$$\sum_{i=1}^p I_i$$

При $\sum_{i=1}^p I_i = 0$ Ибэ_p = 0.

Расчет экономии на социальных выплатах (K_i) из консолидированного бюджета производится по следующей формуле:

$$K_i = K_{1i} + K_{2i},$$

где K_{1i} – экономия бюджетных средств, вызванная снижением затрат на коммунальные услуги населению и бюджетным организациям (сокращение величины субсидий и дотации), а также повышение доходов населения²;

K_{2i} – экономия бюджетных средств на реализацию программы адресно-социальной защиты за счет сокращения сумм компенсационных выплат в связи с ростом реальных доходов населения.

Расчет прямой и косвенной интегральной бюджетной эффективности рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{СИбэ}_p = \frac{\sum_{i=1}^p (N_i + K_i)}{\sum_{i=1}^p I_i} \times 100\%$$

При:

$\text{СИбэ} < 100\%$ – инвестиционный проект находится ниже уровня окупаемости,

$\text{СИбэ} \geq 100\%$ – инвестиционный проект находится в точке равновесного возврата вложенных бюджетных средств.

² Параметр K_1 рассчитывается тогда, когда отдельные элементы или весь инвестиционный проект касается реформирования систем тепло-энергокомплекса и/или других инженерных сетей коммунального комплекса.

При

$$\sum_{i=1}^p I_i = 0, \text{ где } p - \text{число лет реализации инновационно-}$$

инвестиционного проекта, а это означает, что бюджетные средства при реализации проекта не используются, расчет производится по формуле:

$$\text{СИбэ} = \sum_{i=1}^p (N_i + K_i) \quad (\text{в стоимостном выражении}),$$

где СИбэ – прямая и косвенная эффективность проекта.

Пример расчета бюджетной эффективности реализуемого инновационно-инвестиционного проекта приведен в табл. 2.

Таблица 2

Расчет бюджетной эффективности инновационного проекта

№ п/п	Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Вложение бюджетных средств, млн. сом.	10						
Прямые доходы в бюджет								
2.	Налоговые поступления в консолидированный бюджет, млн. сом.	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
3.	Прямая годовая бюджетная эффективность, %	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
4.	Прямая интегральная бюджетная эффективность, %	1,5	30	45	60	75	90	105
Косвенные доходы в бюджет								
5.	Компенсационные выплаты, (экономия) млн. сом.	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
6.	Экономия на коммунальных платежах, млн.сом.	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
7.	Прямая и косвенная интегральная бюджетная эффективность всего, %	15,9	31,8	47,7	63,6	79,5	95,4	111,3

Динамика интегральной бюджетной эффективности отражена на рис. 1.

Точка равновесия возврата
вложенных бюджетных средств

Рис. 1. Динамика бюджетной эффективности инновационного проекта

Необходимо отметить, что расчет бюджетной эффективности инновационного проекта целесообразно осуществлять на уровне регионов с привлечением высококвалифицированных специалистов с целью обеспечения обоснованности прогнозируемого объекта.

Список использованной литературы

1. Мусакожоев Ш.М., Камчыбеков Т.К., Абылкасымов Р. Основы инновационной экономики: Учебное пособие. – Б., 2005. – С. 6-10.
2. Методические рекомендации к разработке прогнозов социально-экономического развития КР. МЭРиТ КР.– Б., 2009. – С. 11-33.
3. Стратегии развития страны (2009-2011 гг.), МЭРиТ КР. – Б., 2009. – С. 8, 28, 126.

Р.У.Исланова

канд. экон. наук, и.о. доцента

Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

РАЗВИТИЕ ТОЛЕРАНТНОСТИ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТИВНАЯ ПОТРЕБНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

This article shows the weak side of positive research of pedagogical conditions in tolerance. In the frame of costal economic relations the main point goes to the problem of science-based adaptation to the education system to tolerance formation.

Развитие толерантности является объективной потребностью современного общества. В условиях формирования новых социально-экономических отношений особое значение приобретает проблема научно обоснованной адаптации системы образования к ним. В то же время настоящий период развития образования в Кыргызстане, общества и государства является достаточно сложным и противоречивым. Социальная нестабильность последнего десятилетия XX века привела к развитию негативных явлений практически во всех сферах социальных отношений, в том числе и толерантных.

Постановка проблемы толерантного воспитания в условиях поликультурного Кыргызстана является, по нашему мнению, актуальной и прогрессивной тенденцией, имеющей социокультурную и политическую значимость, поскольку в поликультурных условиях особую важность приобретает задача консолидации общества на основе толерантных ценностей, готовности защиты интересов личности студента и общества в целом. Поэтому одним из центральных мест в Кыргызстане должна быть выдвинута идея формирования миротворческой личности, которая связана с формированием толерантности, миролюбия, позитивного и конструктивного решения жизненных проблем.

Толерантность необходима для реализации прав человека и достижения мира. Конфликты, усугубленные проблемами нищеты, усилили темпы миграции, увеличили число мигрантов, ищущих работу в тех странах и регионах, которые некогда были монокультурными. Межкультурному или кросскультурному взаимопониманию нужно учить. Примирению необходимо учить. Одной из задач поэтому становится совершенствование содержания, организации толерантного воспитания, изучение природы толерантности, равно как и способов толерантного взаимодействия. Только толерантная личность, способная конструктивно разрешать конфликты, а не избегать их, готова жить и работать в непрерывно

меняющемся современном мире, способна смело разрабатывать собственные стратегии поведения, самостоятельно и добротворчески мыслить, осуществлять нравственный выбор и нести за него ответственность перед собой и обществом в целом.

В связи с этим актуализируется задача создания педагогических условий для формирования у студентов опыта толерантных отношений и толерантного поведения. Мы определяем условия не только как совокупность факторов и обстоятельств, от которых зависит эффективность процесса разрешения интолерантной ситуации или конфликта, но и как среду, как совокупность стимулов, привлекательных средств этой среды, в которой протекает процесс формирования толерантности. Творческий поиск в этом направлении детерминирован необходимостью разрешения ряда противоречий, характерных для современного образовательного процесса в вузе и семье:

- между потребностями общества и государства в формировании толерантных личностей и недостаточной реальной практикой конструирования педагогического процесса как средства развития толерантности у студентов;
- между потенциальными воспитательными возможностями вуза и семьи в преодолении интолерантного поведения и недостаточной теоретической и практической разработанностью технологий её формирования;
- между темпами совершенствования новых востребованных технологий и готовностью вуза, семьи к внедрению их в свою деятельность.

Следует отметить, что в последние годы проблема толерантности изучается в сфере негативных положений как психологами, так и педагогами (агрессия, жестокость, девиации, деструктивность).

Очень слабо изучена и исследуется позитивная сторона поиска педагогических условий формирования толерантности. Здесь уместно сослаться на В.В.Макаева, который считает, что в исследовании проблем теории и практики поликультурного и толерантного образования и воспитания возможен и необходим методологический подход с позиции гармонизации и гуманизации человеческих отношений, а не только с позиций разрешения противоречий.

Исследование проблемы толерантности и ее формирования значительно расширилось в последнее время, хотя философское осмысление проблемы находило отражение еще в трудах Гераклита и Сенеки, а позднее – Дж.Локка, Ф.Вольтера, В.Соловьева, П.Флоренского, Н.Бердяева и других.

В настоящее время в нашем обществе практически отсутствуют объективные условия для воспитания толерантности у молодежи. Связано это, в первую очередь, с ослаблением роли государства и падением его авторитета в обществе и в мире, экономическим кризисом, с девальвацией ценностей отечественной истории, культуры, нации в целом. Стимулируют тенденцию ослабления гражданских и патриотических чувств такие явления, как поражения в локальных военных конфликтах (Афганистан, Чечня), просчеты во внешней политике. К числу "негативных" факторов в данном случае относятся криминализация общества; сокращение возможностей для "честного труда"; распространение бедности; политизация общества, кризис семьи, постепенное разрушение традиционных родственных связей; универсализация товарно-денежных отношений, вследствие которой культ денег охватывает все более широкие слои общества.

К субъективным факторам относятся индивидуальные особенности человека: его психофизиологические свойства, генетические особенности, задатки и способности, профессиональные и личностные характеристики, степень образованности и квалификации, практический жизненный опыт, профессиональное мастерство, уровень усвоения нравственной культуры и развитость сознания.

Исследование влияния этих факторов на процесс развития толерантности показало, что осознание и учет их способствуют повышению его эффективности. Умелое использование этих факторов зависит от знания условий, влияющих на становление толерантной личности, т.е. составных частей или характеристики среды, в которой развивается студент. Система всех факторов и условий жизнедеятельности образует среду обитания человека, которая является важным условием мировоспитания личности студента, ибо создает актуальный образ в сфере межличностных отношений, в основе которых лежит толерантность.

Теоретическая разработка проблемы формирования толерантности на современном этапе ведется достаточно интенсивно в педагогике и во всех смежных науках: философии, психологии, культурологии, социологии и т.д.

Формирование толерантности требует педагогического осмысления и большой целенаправленной работы как в педагогической науке, так и в других научных областях. В педагогической науке внимание акцентируется на отдельных аспектах, имеющих отношение к толерантности (агрессия, конфликтность, стрессовость и т.д.).

Результаты проведенных многочисленных исследований свидетельствуют о том, что толерантность, к сожалению, не является целевой установкой воспитания подрастающего поколения. Несмотря на то, что не отрицается ее значимость, педагоги не предпринимают целенаправленных действий по формированию толерантности. В связи с этим возникают следующие противоречия:

- между насущной потребностью общества в толерантной личности и недостаточной направленностью системы образования на ее воспитание;
- между потребностью образовательной практики в научно-методическом и содержательном обеспечении процесса воспитания толерантности и недостаточной его разработанностью в педагогической теории и практике;
- между нормами, ценностями семьи студента, социальной и этнической группой, к которой он принадлежит, и нормами, ценностями общества, членом которого он является;
- между увеличивающимися интеграционными процессами в образовании, миграционными потоками, приводящими к интеграции и ассимиляции культур, и отсутствием наработок по построению толерантной среды в образовательных учреждениях.

Образование должно использовать свой потенциал для консолидации общества, сохранения единого социокультурного пространства страны, для преодоления этнонациональной напряженности и социальных конфликтов на началах приоритета прав личности, равноправия национальных культур и различных конфессий, ограничения социального неравенства.

Обновление содержания образования выступает как решающее условие формирования у молодежи системы современных социально значимых ценностей и общественных установок. С раскрепощением личной свободы и расширением кругозора преодолевается синдром нетерпимости к любому инакомыслию. В результате чувство терпимости становится существенным элементом духовного пространства нашего общества. Таким образом, толерантность в процессе социализации личности должна стать естественной нормой, определяющей стиль ее поведения и мышления.

Характерной особенностью образовательного пространства является то, что оно объективно предлагает информационное обеспечение самообразования участников образования, которое проявляется в процессах обмена информацией с окружением. Такой обмен информацией осуществляется по четырем координатам, что учитывается нами при построении толерантной среды:

- нормативно-регламентирующей, которая представлена спектром законов, других законодательных документов, в которых отражаются права и обязанности участников образования, регламентируются условия их жизнедеятельности;
- перспективно-ориентирующей, представленной доктринами образования или программами развития образования, которые определяют перспективы образования на обозримо длительный период;
- коммуникативно-информационной, которая создает условия для обмена информацией и представлена специально отобранными сведениями о реальном мире и о роли человека в нем, служит специфическим средством обмена между участниками образования;
- деятельностно-стимулирующей, предназначенной для побуждения участников образования не только к исполнению своих обязанностей, но и к удовлетворению познавательных и иных духовных потребностей.

Построение толерантной среды актуально для процесса формирования новой модели непрерывного образования, смещающей акценты воспитания с компенсаторно-адаптивных задач на задачи подготовки молодежи к участию в позитивных изменениях и обновлениях социальной среды, в том числе в ситуациях неопределенности.

Толерантная среда основывается на гуманистических, нравственных ценностях и создает условия для развития интересубъектного процесса образования на фоне актуальных преобразований личности и сама является условием гуманистического образования, развивающего и воспитывающего толерантную личность с адекватной самооценкой, активно осваивающую и преобразующую окружающий мир, открытую и свободную, с высоко развитыми механизмами самоидентификации, выражающую определенные духовные и культурно-исторические ценности.

Осмысливая содержание толерантной среды, нельзя не обратиться и к другой объективной реальности, имеющей противоположное начало – интолерантной среде.

Присутствие интолерантности в пространстве учебного заведения объясняется тем, что она является частью живой человеческой реальности, которая может разрушить первоначальные установки на объективизм восприятия, когда одним из участников

общения выступает интолерантная личность, несущая на себе груз системы ценностей той культуры, к которой принадлежит.

Проявление интолерантности ведет к возникновению конфликтных ситуаций, затрудняет успешность, в конечном счете, препятствует самому образовательному процессу и личностному росту.

Преимуществом толерантных людей является то, что они действуют в интересах успешности ведения «культурного» диалога и в целях избежания межкультурных конфликтов с различными социальными, культурными группами или их представителями. Взаимодействие на основе построения толерантного мировосприятия помогает построить открытую, бережную, свободную от напряженности среду в вузе, которая позволит студентам свободно делиться своими переживаниями, идеями и представлениями.

Регламентирующие правила могут касаться, к примеру, общественных отношений, которые в толерантной среде основаны на взаимном уважении человеческого достоинства всех членов общества и уважении прав человека и характеризуются равенством (равным доступом к получению образовательных услуг независимо от социальной принадлежности, пола, национальности, вероисповедания, возраста и т.д.).

Другой механизм развития и укрепления толерантности выражается в создании условий, необходимых для осуществления прав человека и утверждения демократии. В рамках образовательного пространства вуза переход к толерантности означает культивирование отношений открытости, реальную заинтересованность в культурных различиях, признание многообразия, развития способности распознавать несправедливость и предпринимать шаги по ее преодолению, а также способность конструктивно разрешать разногласия и обеспечивать продвижение от конфликтных ситуаций к примирению и разрешению противоречий. Она проявляется в нацеленности преподавателей и студентов на конструктивное разрешение конфликтов совместной деятельности и формируется благодаря таким важным качествам, как самоатрибуция, самоубеждение и самооправдание, основными агентами влияния которых являются они сами и усвоенное ими представление о себе, а также в организации групповой рефлексии, в которой отражается понимание различного поведения людей.

Эти механизмы не конкурируют между собой, а находятся в отношениях взаимного дополнения, особенно в ситуации, когда налицо проявления интолерантности. Задача преподавателя моментально реагировать и пресекать такие проявления. Но самая важная задача педагога – научиться видеть и различать первые признаки возможной конфликтной ситуации, дабы предотвратить ее развитие или найти компромиссный, толерантный выход из конфликта.

Доминирующими методами воспитания-самовоспитания толерантности во взаимоотношениях являются убеждение и самоубеждение, стимулирование и мотивация, внушение и самовнушение, требование и упражнение, коррекция и самокоррекция, воспитывающие ситуации и социальные пробы-испытания, метод дилемм и рефлексия.

Современное образовательное пространство учебного учреждения ценным и значимым признает культурную самобытность каждого, в нем открывается доступ ко всем цивилизациям мира, включая собственную, в нем происходит снятие внешних ограничений доступности к другим образовательным системам. Здесь формируется некая социокультурная и жизненная установка, каждый ощущает

комфортность бытия, самодостаточность, стремление к самосовершенствованию. Однако специфика развития общества создает систему препятствий для реализации этих целей (опять-таки с известной степенью условности допустимо называть это "негативным" влиянием).

Исследование влияния этих факторов на процесс развития толерантности показало, что осознание и учет их способствуют повышению его эффективности. Умелое использование этих факторов зависит от знания условий, влияющих на становление толерантной личности, т.е. составных частей или характеристики среды, в которой развивается студент. Система всех факторов и условий жизнедеятельности образует среду обитания человека, которая является важным условием мировоспитания личности студента, ибо создает актуальный образ в сфере межличностных отношений, в основе которых лежит толерантность.

Общественные условия развития личности, степень ее социальной зрелости и активности, психический настрой, личностные качества, характер и содержание социальных противоречий, экономические и политические, культурные и бытовые условия, составляют среду становления и развития человека как социального объекта. Педагогические и дидактические условия должны обеспечивать успешность обучения и воспитания толерантности. Характер межличностных отношений, основанный на толерантности, должен обуславливать эффективное становление толерантной личности.

Как мы уже говорили, современная социокультурная ситуация определила насущную необходимость в формировании толерантности в качестве условия выживаемости человечества в будущем; как ценности социокультурной системы; как нормы гуманных человеческих отношений, как мировоззрения и осознанного ориентира построения взаимоотношений с окружающим миром. Это позволяет рассматривать толерантность как многокомпонентное явление объективной реальности.

Воспитание в духе толерантности, прежде всего, решает задачу раскрытия смысла бытия человека в мире через понимание характера и способов его взаимодействия с этим миром. Процесс образования и воспитания в толерантной среде состоит в осмыслении человеком своего места в мире, в овладении способами взаимодействия с ним. В конечном счете, речь идет о восприятии толерантности как личностно-значимой ценности.

Построение толерантной среды в образовательном пространстве любого учебного заведения затрагивает социологический, психолого-педагогический и методологический уровни в пространственной организации жизнедеятельности человека. Идея формирования толерантности в образовательных заведениях имеет определенную специфику, которая состоит в том, что эта идея получает здесь дополнительную межличностную окраску. В качестве особой ценности образования рассматривается взаимодействие с другими людьми, в ходе которого происходит личностное взаимообогащение и развитие.

Построение толерантной среды – поэтапный процесс целенаправленной деятельности всех субъектов образовательного социума, который характеризуется наличием деструктивных факторов, ведущих к формированию интолерантности. Поэтому особую значимость приобретают педагогические механизмы перехода от интолерантной среды к толерантной, которые помогут пресечению проявлений интолерантности и доминированию толерантных взаимоотношений.

Список использованной литературы

1. Амонашвили Ш.А. Созидая человека. – М.: Педагогика, 1982.
2. Божович Л.И. Проблемы формирования личности. – М.: МПСИ: Воронеж: НПО МОДЕК, 1999.
3. Возрастная и педагогическая психология / Под ред. А.В.Петровского. – М.: Просвещение, 1989.
4. Кононко Е. Чтобы личность состоялась. – Киев, 1997.
5. Немов Р. Психология: Учебник для студентов высш. учеб. заведений: В 3-х кн. Кн.1. Общая психология. – 3-е изд. – М.: Гуманитар. изд. центр ВЛАДОС, 1998.
6. Обухова Л.Ф. Возрастная психология. – М.: Роспедагетство, 1997.
7. Свирская Л. Работа с семьей. – М.: ЛИНКА-ПРЕСС, 2007.
8. Пчелинцева И. Толерантность, как она формируется? – М.: МОЗАИКА-СИНТЕЗ, 2001.
9. Эльконин Д.Б. Возрастная психология.- М.: ИПП, 1997.
10. Якобсон П.М. Психология чувств и мотивации.- М.: МПСИ: Воронеж: НПО МОДЕК, 1998.

Р.Ш. Базарбаева

канд. экон. наук, доцент

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕДРЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАБОТУ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Institute for public inspection as a tool for implementing good governance in power: domestic and foreign experience

Процесс институциональных изменений в Кыргызстане, направленный на обеспечение эффективного государственного управления, позволил заложить основы новой общественно-политической и социально-экономической системы. В то же время следует отметить недостаточную прозрачность в назначении на государственные должности и в использовании финансов, слабую информированность и участие гражданского общества в процессах принятия решений, недостаточность измеримых индикаторов результатов работы органов власти, низкое доверие народа к судам. И это неполный перечень проблем, связанный с недобросовестным государственным управлением в нашей стране, главной из которых является коррупция.

Существуют разные мнения относительно причин коррупции, выявление которых необходимо для выработки механизмов противодействия этому явлению. Если следовать логике сторонников институциональной теории, причиной коррупции является неэффективность институциональных рамок общества, т.е. формальных (зафиксированных в письменной форме и защищенных государством правил) и неформальных (морально-этических норм, традиций, обычаев и т.п.) институтов, а также механизмов обеспечения их выполнения. Американский ученый Т.Веблен, представитель традиционного институционализма, в своих трудах обосновал роль социальных норм и институтов. По его мнению, «институты – это особые способы существования общества, привычный образ мысли, руководствуясь которым живут люди» [2]. Он считал, что институты являются продуктом эволюции общества.

В условиях переходного состояния общества, когда формальные институты командно-административной системы упраздняются, а новые рыночные институты еще только формируются, доминирует система неформальных институтов, во многом доставшихся в наследство еще от прошлой социальной сети неформальных связей. Становится привычным для всех нас поведение, когда, оказываясь в ситуации выбора между издержками легализации (плата за соблюдение закона) и издержками неформальности (плата за обход формальных правил), мы выбираем последние.

Ввиду вышесказанного можно заключить, что в проведении антикоррупционной политики наряду с совершенствованием законодательства и судебной системы, уменьшением дискреционных полномочий чиновников, немаловажно проводить меры по формированию антикоррупционного мировоззрения. Среди государственных и муниципальных служащих, а также простых граждан необходимо создавать атмосферу неприемлемости коррупционного поведения через внедрение принципов добросовестного управления в работу органов государственного управления. Только в этом случае можно вернуть доверие народа к власти.

Вопрос общественного доверия исследовался в трудах многих ученых. Никлас Луман первым определил понятие «Общественное доверие как социальный механизм для редукции комплексности социальной действительности, который опирается на прежний опыт, но направлен на будущее» [9]. А немецкий ученый Гюнтер Бентеле создал теорию общественного доверия, в которой он, кроме межличностного или базисного доверия, выделил три вида общественного доверия: к личностям, к институтам, к системе. Согласно его теории, «для высоких стоимостей общественного доверия необходимо управление на основе таких принципов добросовестности, как компетентность, коммуникативная адекватность, коммуникативная последовательность, коммуникативная прозрачность, общественная ответственность и этика ответственности» [9].

Для введения принципов добросовестности в государственное управление необходимо, чтобы их работа стала прозрачной и повсеместно проводились общественные обсуждения принимаемых решений по управлению и регулированию. Ответственность и подотчетность органов власти перед обществом должна минимизировать возможность коррупционной деятельности во всех областях деятельности. Особенно важным является механизм управления финансовыми потоками, включая собственные и заемные средства.

В Кыргызстане за годы независимости было принято, наверное, самое большое количество антикоррупционных законов. Тем не менее, по данным Международной организации по противодействию коррупции Transparency International, которая составила рейтинг коррумпированности в 2010 году, наша республика заняла 164-е место из 178 [9].

- 1992 г. – издан Указ «О мерах по организации борьбы с коррупцией в системе государственной службы Республики Кыргызстан»;
- 1999 г. – создан Координационный совет по борьбе с преступностью и правонарушениями во главе с премьер-министром;
- 2003 г. – создан Национальный совет по добросовестному управлению;
- 2003 г. – Кыргызская Республика подписала Конвенцию ООН против коррупции;
- 2004 г. – принят Закон «О государственных закупках»;
- 2004 г. – издан Указ Президента Кыргызской Республики об образовании института статс-секретарей и принят Закон «О государственной службе»;
- 2005 г. – утверждены Государственная стратегия борьбы с коррупцией в КР и План действий по реализации Государственной стратегии борьбы с коррупцией в КР.;
- 2005 г. – издан Указ «О безотлагательных мерах по борьбе с коррупцией», предусматривавший образование Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции и специального наблюдательного органа – Национального совета Кыргызской Республики по борьбе с коррупцией;
- 2009 г. – утверждена Национальная стратегия борьбы с коррупцией;
- 2010 г. – издан Указ Президента КР **«О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом»**, который был направлен на расширение, нормативное закрепление и внедрение в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Вновь созданный в Кыргызстане институт общественного контроля, в который вошли представители гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных отраслевых союзов, экспертного сообщества, был необходим для обеспечения прозрачности процедур принятия решений и их реализации с учетом интересов общественности.

Сегодня, по истечении одного года, можно сказать, что у этого института есть сильные стороны – это, прежде всего, политическая воля Президента Кыргызской Республики развивать институт ОНС в Кыргызской Республике; правовая база нового института (Положение об ОНС, Указ Президента КР «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом», проект Закона КР «Об общественных наблюдательных советах и других формах общественного контроля»); положительный опыт отдельных наблюдательных советов (опыт Наблюдательного совета при Министерстве энергетики КР в выполнении антикоррупционной задачи); наличие сайта ОНС как площадки для информирования и опыта консультирования отдельными членами совета населения. В то же время имеется много проблем во взаимодействии органов власти с гражданским сектором. Институт ОНС еще не стал тем «мостиком», который соединил бы интересы государственных органов и населения.

Мировой опыт создания совещательных общественных советов как посредника между властью и «заинтересованными сторонами» [3] был бы полезен для нас в период становления нового института в Кыргызстане. В европейских странах, где признана высокая роль гражданского общества в становлении стабильных моделей социальной демократии, существуют разные эффективные формы взаимодействия между властью и институтами гражданского общества, и постоянно совершенствуются механизмы повышения меры доверия и установления партнерских отношений между ними.

В Республике Болгария среди основных факторов, повлиявших на антикоррупционные успехи, выделяют активную роль гражданских организаций и СМИ, которые сочетают гражданский контроль над органами власти с диалогом. При сочетании этих двух подходов им удалось осуществить эффективный гражданский мониторинг управления государственными средствами и контролировать финансирование политических партий. В Нидерландах имеет место система контроля над деятельностью государственных учреждений, который осуществляется через институт Национального Омбудсмана, в ФРГ существуют Советы по персоналу и кадровым вопросам, которые принимают участие в решении таких вопросов, как наем новых работников, их переводы на другую должность, перемещения. В США в 2000 году созданы Общественные советы для совместного решения проблем экологии. И, наконец, в качестве успешного примера можно привести деятельность боливийских наблюдательных комитетов, которые были созданы в 1994 году для осуществления контроля над использованием муниципальных ресурсов [3].

Если обратиться к странам постсоветского пространства, то можно отметить, что в Российской Федерации, Украине, Республике Беларусь и Республике Казахстан институт общественных советов становится популярной формой совещательной демократии, постепенно превращаясь в открытую форму обсуждения и принятия правительственных решений. Более показателен для нас российский опыт, где созданы Общественная палата, Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и общественные советы при государственных органах и органах местного самоуправления. Россия – единственная страна, которая в соответствии с международными стандартами законодательно закрепила за самим обществом (в лице Общественной палаты РФ) функцию по

формированию общественного контроля в области прав человека в местах принудительного содержания [10].

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что на современном этапе во многих странах наибольшую значимость приобретают общественно-представительные структуры в лице общественных объединений, некоммерческих организаций, общественных палат, общественных советов и других общественно-политических институтов, призванные осуществлять общественный контроль. Однако еще недостаточно эффективен этот процесс в странах Содружества, в т.ч. в Кыргызстане.

Исследование проблем взаимодействия общественных наблюдательных советов (ОНС) с органами государственного управления, ОНС с гражданским обществом в нашей республике проводилось экспертами Научно-образовательного центра “Академ и К” в рамках проекта “Повышение потенциала ОНС в КР” при поддержке Фонда “Сорос-Кыргызстан”.

В ходе исследования [7] (в интервью и во время публичного обсуждения в формате круглых столов) для экспертов было важным исследовать:

- насколько общественные наблюдательные советы (ОНС) выполняют свои функции и привлекают граждан в осуществление общественного контроля;
- насколько информируют общественность о деятельности государственного органа;
- насколько взаимодействуют с общественными организациями;
- насколько ОНС учитывают общественное мнение и доводят его до органов государственного управления в процессе реализации государственной политики.

В данном исследовании повышение потенциала института ОНС видится не путем решения выявленных проблем, а путем использования возможностей. Трудно не согласиться с известным теоретиком в менеджменте П.Друкером, который считает: «...результаты должны происходить из использования возможностей: отыскивать правильные пути и поступки и сконцентрировать на них ресурсы и усилия» [5]. Такими возможностями является профессионализм членов ОНС. Для этого необходимо обучать действующих членов совета, обновлять его состав из числа представителей гражданского общества (рекрутирование). Также в целях повышения квалификации действующих членов ОНС необходимо регулярно проводить круглые столы, семинары, где происходил бы обмен передовым опытом. Так как члены ОНС и гражданского общества осознают имеющиеся проблемы в их взаимодействии, то необходимо прописать механизм взаимодействия гражданского общества (общественных организаций) с ОНС, с использованием мирового опыта. Для укрепления сотрудничества подписать Меморандумы или партнерские соглашения между ОНС и ОО.

В целях повышения информированности населения об ОНС необходимо объединить усилия всех членов ОНС в проведении PR-компаний нового института (создать рекламные ролики, буклеты, проводить ток-шоу на центральных каналах на двух языках и т.д.). В связи с тем, что практика экспертизы нормативно-правовых актов членами ОНС с привлечением общественности не стала повсеместной, рекомендуется членам ОНС активнее проводить общественные слушания, круглые столы, конференции.

Таким образом, развитие института общественного контроля, работа которого основана на таких принципах добросовестности, как прозрачность, подотчетность, информированность, формирование антикоррупционного мировоззрения, позволят стать более совершенной системе государственного управления, что в конечном итоге повысит уровень и качество предоставляемых услуг населению.

Список использованной литературы

1. Базарбаева Р.Ш. Материалы аналитического отчета по результатам проведенного интервью представителей ОНС и общественных организаций в рамках проекта Фонда «Сорос-Кыргызстан» «Пути оптимизации деятельности института ОНС в Кыргызстане». – Бишкек, 2011.
2. Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984. – С. 202.
3. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док./Е.Б. Тонкачева, Г.Б. Черепок. – Минск: ФУА информ, 2009. – 266 с.
4. Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации //Власть. – 2009. – № 1.
5. Друкер П. Практика менеджмента. – М.: Вильямс, 2003.
6. Литвинцева Г.П. Институциональная экономическая теория: Учебник. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003.
7. Материалы круглого стола «Взаимодействие общественных наблюдательных советов и общественных организаций: состояние и пути развития». – Бишкек, 22 октября 2011 г.
8. Материалы круглого стола «Итоги исследования деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане». – Бишкек, 19 ноября 2011 г.
9. Материалы 2-й международной научно-практической конференции «Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления: уроки реформ». – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2011.
10. Межрегиональная общественная организация «Совет председателей общественных наблюдательных комиссий». Общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Информационный сборник № 4.
11. Проект Закона Кыргызской Республики «Об общественных наблюдательных советах и других формах общественного контроля». – Бишкек, 2011.
12. Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом». – Бишкек, 29 сентября 2010 г.

А.Ж. Жолонбаева

аспирант Кыргызско-Российского Славянского университета

ИЗМЕНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ЭКОНОМИКУ В ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

The state functions are changing not only related to the specificity of the transformation period, but also responding to the new challenges of the 21st century such as globalization, money laundering, drug traffic, organized crime, migration and terrorism.

В настоящее время функции государства претерпевают изменения, связанные не только со специфичностью трансформационного периода и становлением постиндустриального общества, но и с ответной реакцией на новые вызовы XXI века.

Каковы причины, вызвавшие такие перемены в роли государства в экономике?

Все страны сегодня в различной степени охвачены процессом глобализации. Этому способствовало развитие мировой торговли, миграция рабочей силы, усиление международных переливов капитала. Она изменила экономику стран, с одной стороны, открывая новые возможности, а с другой – порождая новые проблемы.

Государство в условиях глобализации и активной деятельности транснациональных корпораций теряет рычаги регулирования национальной экономики. Возрастающая открытость внутренней экономики под воздействием политики международных торговых организаций приводит к неспособности поддержки отечественного производителя и обеспечения его конкурентоспособности.

В условиях финансовой глобализации обостряется проблема «бегства капитала». Она дестабилизирующе влияет на систему макроэкономического регулирования, подрывает фискальную дисциплину. А с другой стороны, бегство капиталов из страны – это признак недоверия к отечественной правовой системе. Глобализация резко катализировала процесс отмывания денег, также направленный на обслуживание наиболее богатых стран и клиентов. Неслучайно около половины всех денег отмывается через банковскую систему США, а большинство оффшорных зон подконтрольны наиболее могущественным странам. Излюбленным местом для многих преступных группировок из СНГ является оффшорный центр на Кипре, где многие банки содержат для проформы свои отделения и декларируют годовой оборот в несколько миллиардов долларов.

Развитие оффшорных зон наилучшим образом демонстрирует антигосударственную тенденцию финансовой глобализации. Например, на Каймановых островах, лидирующих среди подобных «черных дыр» мировой экономики, площадью всего 14 квадратных километров, зарегистрировано свыше 500 банков. Ущерб от оффшорной системы не поддается исчислению, потому что более благодатной почвы для преступников, организованных в международном масштабе, не существует. Проследить пути нелегально добытых капиталов зачастую невозможно. Всего под сенью оффшоров «крутится», по минимальным оценкам, 0,5 трлн долл. США, а по максимальным оценкам – 2,8 трлн долл. США, что составляет 2-5 % мирового ВВП.

В условиях глобализации первостепенное значение приобретают социальные функции государства. Рост уровня бедности, усиление концентрации богатства в руках меньшинства в конечном итоге приводит к снижению платежеспособного спроса, что крайне негативно отразится на национальной экономике.

Примеров стран, где была искоренена бедность, нет. В определенных масштабах бедность есть везде. Однако, если в развитых странах она представляет меньшее социальное зло, то в странах СНГ – это поистине национальное бедствие.

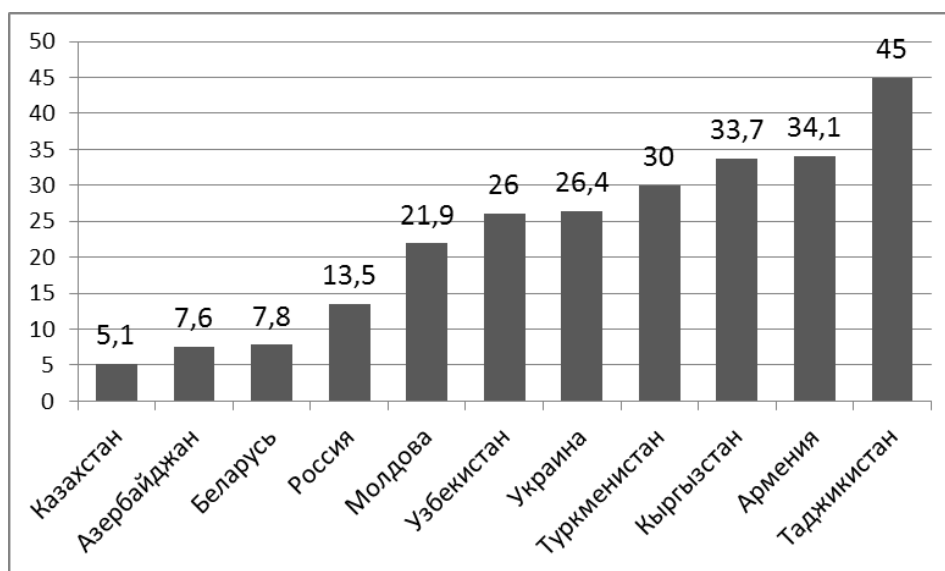


Рис. 1. Уровень бедности по странам СНГ за 2011 г., % [1]

Следующий вызов современного мира, побуждающий страну усилить свою роль и консолидировать силы с другими государствами, – наркотрафик, проходящий через Ош и Бишкек.

Проблема наркотрафика в Кыргызской Республике стоит остро из-за соседства с Афганистаном – одним из крупнейших центров производства наркотиков. А в последние годы почти все мировое производство опиума, сырья для синтеза героина, приходится на Афганистан [2]. По данным Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков [3], в мире ежегодно от афганского опиума погибает около 100 тысяч человек.

Шесть из десяти основных маршрутов транспортировки наркотиков проходит через Кыргызстан [4]. Практически все направления ведут в Ошскую область, откуда потом через Джалал-Абадскую область наркотики переправляются на север – в Таласскую и Чуйскую области, а оттуда идут в Казахстан, далее – в Россию и страны Европы. Однако Кыргызстан является не только транзитной страной, он входит в первую двадцатку стран по потреблению опиатов [2].

В Афганистане, где в некоторых областях безработица составляет 70-80 %, порой это единственный источник доходов. А наркобизнес – чрезвычайно доходное занятие. Килограмм героина в Афганистане стоит 1200-1300 долларов, на территории Кыргызстана – уже 4-5 тысяч, а в России в среднем от 25 до 45 тысяч. По данным управления ООН по наркотикам и преступности, ежегодно через Кыргызстан проходит около 20 тонн героина. Размах наркотрафика поражает. Интересно и то, что известны местонахождения заводов по производству ангидрида

уксусной кислоты, необходимой для производства героина, которые находятся в афганском Кандагаре, Пакистане и Таджикистане, однако меры не принимаются, не хватает национальных сил, помощи от международных организаций нет. Например, НАТО считает, что если опиумные плантации в Афганистане и должны уничтожаться, то только силами самого афганского правительства, объясняя это тем, что их уничтожение силами НАТО может способствовать переходу крестьян на сторону талибов и, тем самым, подрвать антитеррористическую миссию альянса. Однако тысячи гектаров плантаций коки в Колумбии были уничтожены, потому что оттуда шёл широкий поток наркотиков в США. Видимо, стабилизация обстановки в Центральной Азии не является одной из приоритетных задач НАТО в регионе.

Проблема наркотрафика для национальной экономики многогранна. С одной стороны – деградация населения, потенциальной рабочей силы ввиду доступности героина, с другой стороны – в Кыргызстане идет сращивание наркобизнеса с правоохранительными органами: это так называемые «красные» поля или «красный» героин, который продают сами сотрудники милиции. Многомиллионный незаконный оборот наркотиков является основным источником доходов для организованной преступности Кыргызстана, служит средством для отмывания денег, оказывает влияние на политические процессы, доказательством чему служит закрытие Агентства по контролю за наркотиками после ряда успешных операций в 2009 году.

Что еще более печально – транснациональная наркопреступность все больше консолидируется с террористическими и экстремистскими структурами. В эпоху глобализации проявления терроризма и экстремизма, в прошлом имевшие место на внутринациональном уровне, стали транснациональным явлением.

Терроризм во всем его многообразии становится одной из острых проблем борьбы с преступностью в XXI веке. По данным международных экспертов в настоящее время в мире действует около 500 террористических организаций и групп различной религиозно-экстремистской направленности. За последние 10 лет ими совершено около 10 тысяч терактов, в результате которых погибли несколько тысяч человек и десятки тысяч пострадали. В силу специфичности центральноазиатского региона терроризм здесь носит исключительно экстремистский характер. Впервые Кыргызстан столкнулся с этой проблемой в 1999 году, когда имело место вторжение международных террористов религиозного толка в Баткенскую область с идеей создания Исламского халифата, с тех пор имела место серия взрывов в Оше и Бишкеке. И, наконец, июньские события 2010 года на юге Кыргызстана еще раз наглядно продемонстрировали опасность терроризма, создающего прямую угрозу безопасности страны, общества и личности. Традиционно считается, что юг наиболее уязвим в этом плане как в силу социально-экономических факторов (низкие доходы, безработица, низкое качество образования и т.п.), так и в силу соседства с нестабильными государствами (Узбекистан, Таджикистан и Афганистан), к тому же давние межэтнические конфликты не способствуют стабилизации ситуации.

Все же говорить, что юг более подвержен проявлениям терроризма, нежели север страны, – ошибочно. Во-первых, Кыргызстан – маленькое государство, и процессы в обоих регионах могут быстро перекидываться друг на друга, во-вторых, Казахстан, северный сосед, был немало шокирован первым столкновением с проблемой терроризма в 2011 году.

На международной конференции по вопросам экстремизма, терроризма и радикальных течений 4 октября 2011 года были озвучены некоторые данные [5], согласно которым наибольшей популярностью в Кыргызстане пользуется религиозно-экстремистская организация «Хизб-ут-Тахрир». В последнее время активизируется женская часть. Религиозное движение «Хизб-ут-Тахрир» теперь работу по пропаганде и распространению религиозной литературы возложило на женщин, которые меньше привлекают внимание правоохранительных органов. Все же имеется существенная разница: 92 % состоящих на учете составляют мужчины, а 8 % – женщины. 84 % последователей экстремистских организаций обладают средним образованием. Вывод напрашивается сам собой: главным оружием против терроризма может стать качественное образование. Ведь историей человечества давно доказано, что гуманизм и просвещение неразлучны. Необходимо добиться того, чтобы молодежь думала не об оружии, а о знаниях как главном факторе достижения достойной жизни.

Помимо незаконного оборота наркотиков и экстремизма актуальным для Кыргызской Республики направлением борьбы с преступностью является борьба с коррупцией и организованной преступностью.

То, что коррупция проникла во все сферы жизни Кыргызстана, знает каждый школьник и принимает это как данность, хотя все при этом говорят, что с нею надо беспощадно бороться. Это социальное зло становится чуть ли не главной особенностью общественной жизни постсоветских республик. Коррупция не дает развиваться обществу, выводя из строя всю систему управления. По словам специалистов, в обороте «теневой» экономики находится более ста миллиардов сомов, а ущерб государственной казне исчисляется в 30 миллиардов сомов в год [6]. Борьбу с этим злом характеризует хотя бы то, что ни один серьезный судебный процесс по коррупции не доведен до конца.

По данным МВД в 2011 году выявлено 373 преступления по линии борьбы с коррупцией. Материальный ущерб по оконченным уголовным делам составил 62 млн 209 тыс. 207 сомов, из них возмещено 13 млн 209 тыс. 619 сомов [7]. Однако на деле эти цифры гораздо больше, и то, что Кыргызстан первым из стран СНГ подписал Конвенцию ООН против коррупции еще в декабре 2003 года, не улучшило ситуацию.

Согласно исследованию Антикоррупционного делового совета, наиболее коррумпированными государственными органами являются:

1. Правоохранительные органы.
2. Коммуникация, транспорт, и архитектура.
3. Судебная система.
4. Государственные закупки.
5. Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики.
6. Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики.

Согласно аналитическому отчету о коррупционных схемах Антикоррупционного делового совета, общий ущерб в денежном эквиваленте от использования основных коррупционных схем в различных видах деятельности составляет, по самым заниженным оценкам, около 20 млрд сомов (свыше 427 млн долларов США).

Данные подсчеты являются приблизительными и основываются на типичных суммах, проходящих в соответствующих коррупционных схемах.

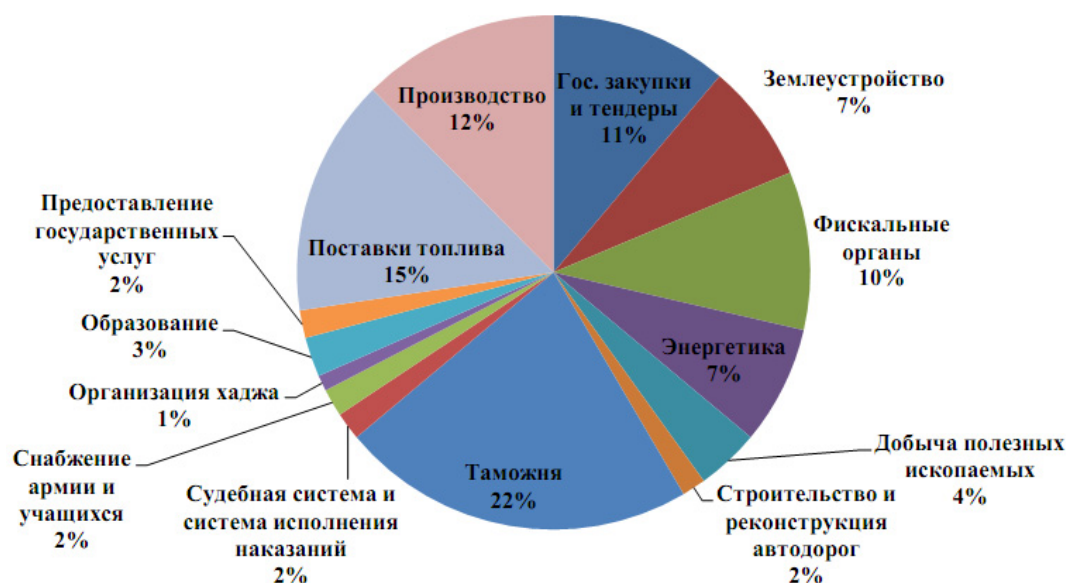


Рис. 2. Приблизительный удельный вес коррупционных составляющих в некоторых отраслях [8]

По данным Всемирного Банка ежегодно на подкуп чиновников и политиков в мире тратится порядка 80 млрд долларов.

Коррупцию всегда сопровождает деятельность организованных преступных группировок. Что отличает обычных преступников от ОПГ? А то, что современная организованная преступность является, по существу, особой отраслью бизнеса – это экономическая деятельность профессиональных преступников, направленная на производство запрещенных товаров и услуг. Пока преступники занимались «перераспределительной» деятельностью (кражами, грабежами и пр.), они не нуждались в создании стабильных организаций. Но когда возникло преступное производство (секс-индустрия, наркобизнес, подпольный игорный бизнес и др.), возникло и разделение труда среди преступников, требующее устойчивых организаций. В Кыргызской Республике среди членов ОПГ особой популярностью пользуется рэкет – сбор «дани» с предпринимателей, взамен преступники продают услуги по защите частной собственности от остальных криминальных элементов, выступают как арбитры в спорных ситуациях, связанных с долговыми обязательствами, исполнением контрактов и т.д. Именно с рэкета начинала 200 лет тому назад знаменитая сицилийская мафия.

«Карьера» члена ОПГ привлекательна только для выходцев из бедных слоев. И общество повсеместно сталкивается с двумя главными проблемами: неравномерное распределение богатства и неравный доступ к оплачиваемой работе. Обе они несут в себе потенциал роста преступности и возникновения беспорядков.

Также на социально-экономическое развитие страны все большее влияние оказывает миграция населения. Основными факторами увеличения объемов перемещений населения являются высокий уровень безработицы в сельской местности, поселках и малых городах, отсутствие должной инфраструктуры, низкий уровень медицинских и образовательных услуг, недостаточная социальная

защита. Население, преимущественно трудоспособного возраста, покидает места проживания и перемещается в более развитые регионы.

Эмиграция населения республики отрицательно сказывается на экономическом развитии республики ввиду массового выезда квалифицированных специалистов, что, в конечном итоге, приводит к истощению трудовых ресурсов на национальном рынке труда. Одновременно отток населения репродуктивного возраста ведет к сокращению демографического потенциала республики. Сохранение сложившихся масштабов выезда граждан Кыргызской Республики за рубеж сопряжено с определенными рисками для страны вплоть до возможной мирной миграционной экспансии иностранных граждан на часть территорий республики. Большая часть выезжающих за пределы республики трудоустраивается за рубежом самостоятельно или через неофициальные каналы и осуществляет работу без оформления необходимых разрешительных документов, что обуславливает их нелегальный статус пребывания в стране трудоустройства.

Итак, с одной стороны, в условиях относительной избыточности трудовых ресурсов экспорт рабочей силы способствует снижению уровня безработицы, обеспечению притока денежных средств из-за рубежа. Вместе с тем, отток высококвалифицированной рабочей силы приводит и к отрицательным последствиям, выражающимся в снижении качественных характеристик имеющегося трудового потенциала.

Серьезные потрясения, пережитые населением Кыргызстана, в особенности населением южного региона, проблемы, связанные с межэтническим миром, укреплении правопорядка, социальной защитой населения, оздоровлением экономики, – это тот самый комплекс проблем, который объясняет данные цифры.

Каковы же мотивы выезжающих? В-основном, это возможность получения более высоких заработков за рубежом.

Наряду с внешней миграцией остроту приобретает и проблема внутренних перемещений населения. Межобластная миграция (60 %) преобладает над межрайонной (40 %). В результате межобластных перемещений стабильно теряют население все области республики. Исключение составляют только Чуйская область и Бишкек, куда происходит основной приток мигрантов как из периферии, так и из большинства деградируемых, в прошлом монофункциональных, средних, малых городов и поселков городского типа. Это обуславливает усиление напряженности в данных регионах. Отток населения из отдаленных и сельских районов осложняет перспективы развития сельской местности, богатой природными ресурсами.

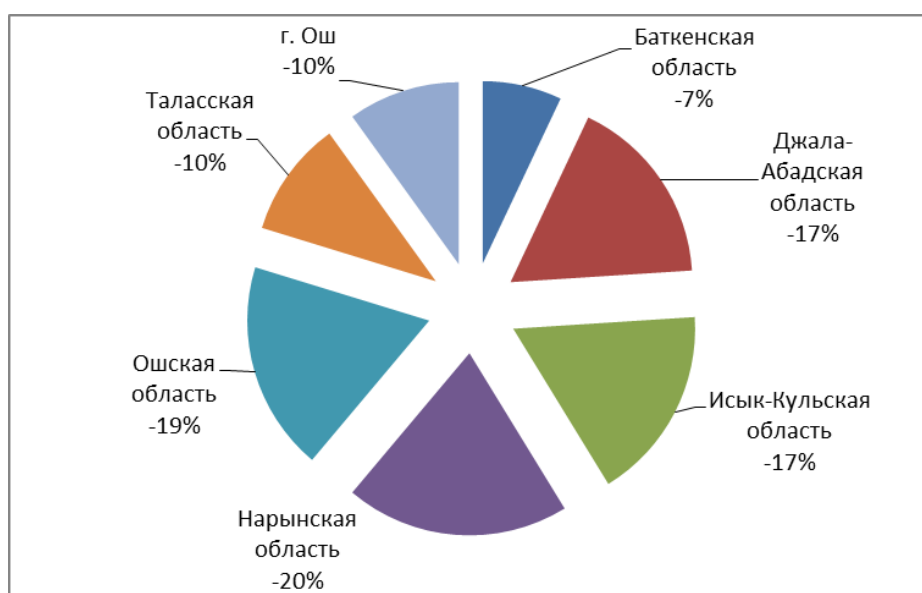


Рис. 3. Межобластной миграционный отток по территориям (2010 год), % [9]

По городу Бишкек и Чуйской области наблюдается миграционный прирост, причем на Чуйскую область приходится 34 %, а на г. Бишкек – 66 %.

Несмотря на кажущуюся незначительность проблем внутренней миграции населения Кыргызстана, на сегодняшний день она является существенным фактором дестабилизации социально-экономической ситуации в республике. За последние годы миграция населения из сел в города приобрела настолько значительные масштабы, что больше всего тревожат не реальные масштабы, а перспективы развития миграционных процессов, точнее говоря – переселенческие настроения людей.

Жизнь показывает, что внутренние миграционные процессы малообратимы, поскольку вернуть уехавших назад в тех же масштабах, в которых они покинули родные места, не удастся. Если для Исык-Кульской, Таласской и Нарынской областей еще возможен частичный обратный отток мигрантов из г. Бишкек и Чуйской области (в случае создания льготных условий для развития сельскохозяйственного производства и внедрения механизмов частной собственности на землю), то для юга республики такой процесс уже совершенно не реален из-за нехватки свободных угодий.

Неконтролируемые внутриреспубликанские перемещения населения представляют серьезную угрозу устойчивому экономическому и социальному развитию Кыргызстана. Отток специалистов из сельской местности, самозастройки на периферии крупных городов при отсутствии социальной инфраструктуры, разбалансированный рынок труда – лишь малый перечень проблем, порождаемых внутренней миграцией. Решение данной проблемы напрямую зависит от разработки эффективных мер, направленных на стабилизацию стихийного, на данный момент, процесса. По данным социологического опроса, проведенного МОМ, на прежнее место жительства при определенных условиях вернулись бы около половины респондентов. В числе основных факторов были названы желание иметь постоянную работу, жилье и ссуды или гранты на развитие собственного бизнеса.

Таким образом, выделяя уже ставшими традиционными функции государства в переходный период, нельзя не отметить происходящие в ответ на новые вызовы XXI века изменения во вмешательстве государства в экономику. Это связано с глобализацией экономики, проблемами миграции, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, ростом преступности, отмыванием денег и пр.

Если до 70-80-х годов XX века государство являлось единственным регулятором национальной экономики, то в XXI веке, как видим, государству необходимо разделять свои регулятивные функции с другими субъектами – институтами глобального уровня (транснациональные корпорации, межгосударственные структуры, международные организации).

Сохранение и совершенствование системы государственного регулирования экономики в настоящее время необходимо для обеспечения развития национально-экономической системы со своей культурой и традициями и для эффективного противодействия отрицательным тенденциям глобализации (бедность, растущие долги, финансовые кризисы и т.д.).

Список использованной литературы

1. Официальный сайт Статистического комитета стран СНГ www.cisstat.com
2. Сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования - http://www.rusrand.ru/ac/cifra_314.html
3. Сайт Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков - www.fskn.gov.ru
4. Сайт информационного агентства «РИА Новости» - <http://ria.ru/spravka/20100603/242406939.html>
5. Данные Международной конференции по вопросам экстремизма, терроризма и радикальных течений <http://www.knews.kg/ru/action/3909/>
6. Выступление секретаря Совета обороны Кыргызской Республики Бусурманкула Тавалдиева (6 февраля 2012 года) <http://ktrk.kg/rus/index.php?newsid=3086>
7. Официальный сайт МВД Кыргызской Республики www.mvd.kg
8. Официальный сайт Антикоррупционного делового совета – http://adc.kg/images/stories/files/publications/corrupt_schemes_anal_report_14_01_11.pdf
9. Сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики www.stat.kg

С.Б. Казангапова

магистр социальной политики
н.с. Института модернизации
государственного управления Академии
государственного управления при
Президенте Республики Казахстан

ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА В РАБОТУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЗА РУБЕЖОМ

This article considers issues of quality management system introduction, development and certification and its uniqueness when developed in the public sector.

Системы менеджмента качества (СМК), создаваемые на основе стандартов серии ISO 9000, получили чрезвычайно широкое распространение во всем мире за довольно короткий срок. С момента появления первой версии стандарта ISO (1987 г.) к началу второго тысячелетия более 1 млн предприятий и организаций повсеместно работали на основе стандартов качества СМК. Следует отметить, что СМК изначально были преимущественно использованы организациями и предприятиями частного сектора. Однако широкомасштабное реформирование системы государственного управления, характеризующееся переходом от государственного управления к государственному менеджменту, обусловило необходимость внедрения системы менеджмента качества в работу органов государственной власти. На сегодняшний день многие страны работают по международным стандартам качества, вследствие чего сегодня накопился довольно богатый мировой опыт внедрения СМК в государственные органы.

В связи с этим опыт стран, работающих на основе международных стандартов качества, вызывает особый интерес, ведь на его основе есть возможность выделить наиболее приемлемые механизмы и инструменты внедрения СМК применимые к работе государственных органов.

Опыт Малайзии

Малайзия – одна из первых среди стран Юго-Восточной Азии, которая внедрила СМК в работу государственных органов. Решением Премьер-министра доктора Махатира Мухаммада в 1995 г. был принят Указ о повсеместном внедрении СМК во все государственные органы и агентства до конца 2000 г.

Государство Малайзия начало внедрение СМК с разработки общей Стратегии внедрения СМК (далее Стратегия). Ответственность по реализации Стратегии была возложена на специализированные госорганы – Национальный институт подготовки в сфере государственного управления (INTAN) и Аппарат государственного планирования и модернизации (MAMPU). В обязанности этих органов входили:

- общий контроль за процессом внедрения СМК;
- разработка и проведение тренингов по внедрению СМК для государственных органов;
- осуществление поддержки госорганам по сертификации СМК;
- предоставление консалтинговых услуг госорганам, внедряющим СМК.

Стратегия внедрения СМК в госорганы предполагала 4 основных этапа реализации:

- продвижение стандартов ISO 9000;
- развитие навыков по осуществлению консалтинговых услуг, аудиту и документированию на курсах подготовки и повышения квалификации;
- проведение курсов подготовки и обучения для государственных служащих;
- реализация и внедрение СМК в государственных органах [1].

В рамках мероприятий по продвижению стандартов ISO 9000 были разработаны «Принципы реализации стандартов ISO 9000 на государственной службе». Данные принципы были разработаны Главным секретариатом в 1996 г. и разосланы всему руководящему составу, включая министров, руководителей федеральных департаментов, руководителей уставных органов и органов местной власти. Принципы также были доступны и в электронном варианте на специализированном информационном сайте – Civil service link. Данный этап имел принципиальное значение, так как именно на этом этапе среди государственных служащих было сформировано общее понимание самой системы управления качеством, а также необходимости ее внедрения.

На втором этапе внедрения СМК сотрудники MAMPU и INTAN прошли специализированные курсы с целью обеспечения глубокого понимания СМК. По окончании курсов сотрудники MAMPU и INTAN были квалифицированы проводить консультации, аудит и тренинги в области реализации стандартов ИСО 9000.

Третий этап начался в начале 1997 г. с ознакомления государственных служащих с СМК и внедрения ее в соответствующие госорганы. В целевую группу по подготовке по СМК вошли топ-менеджера, а также руководители среднего звена, напрямую задействованные в работе по внедрению СМК. В течение года соответствующие государственные служащие проходили курсы по ознакомлению с процедурами СМК. Кроме того, для государственных служащих были организованы специальные курсы по процедуре документирования в соответствии с СМК, а также по внутреннему аудиту [2].

Четвертый этап – внедрение СМК в госорганы – осуществлялся в два шага. Первый шаг требовал от всех государственных органов составления Плана действий по реализации стандартов ИСО 9000, в соответствии с которым должно было осуществляться поэтапное внедрение СМК. Второй шаг включал реализацию разработанного Плана. В процессе осуществления Плана действий госорганы могли прибегнуть к помощи специалистов с MAMPU и INTAN либо воспользоваться услугами экспертов из частного сектора.

В целом, внедрение СМК заняло у правительства Малайзии около 5 лет. Внедрение СМК было нелегким мероприятием. Сложности по внедрению у правительства Малайзии вызвали, в первую очередь, сами стандарты ISO 9000. Несмотря на то, что разработанные стандарты имеют универсальный характер, некоторые из 20 стандартов требовали переосмысления и внесения изменений с учетом специфики работы в государственном секторе. Более того, определенные трудности вызвали вопросы подготовки необходимых кадров, ответственных за консультирование и проведение внутреннего аудита СМК. Более 800 000 государственных служащих прошли специальные курсы подготовки и повышения квалификации, а это внушительные финансовые расходы. Введение документации в соответствии с требованиями СМК также вызвало сложности: с введением СМК увеличилось количество документов и рабочих форм.

Как свидетельствует опыт Малайзии, СМК необходимо внедрять поэтапно, с четким планом действий. Для внедрения СМК необходимы не только достаточные финансовые, но и административные ресурсы. Кроме того, при внедрении СМК важно обеспечить полное понимание необходимости внедрения СМК в госорганы, преимущества данной системы и ее особенностей.

Опыт США

В США СМК появилась в послевоенные годы. Однако особое распространение она получила в 1970-е гг. В работу федеральных государственных органов СМК была внедрена в 1980-е гг., после Указа Президента Д.Рейгана о внедрении СМК под руководством Административно-бюджетного управления. В целях всеобщего перехода на новую систему управления качеством в США было создано отдельное структурное подразделение при Административно-бюджетном управлении США – Федеральный институт качества. Институтом осуществлялась основная деятельность по внедрению СМК в государственные органы всех уровней.

Новый импульс развитию системы управления качеством дала административная реформа, инициированная Президентом США Б.Клинтоном. Представление о содержании этих реформ дает предвыборная программа кандидата в президенты Б. Клинтона «Прежде всего – человек» (Put the People First), прямо обращавшаяся к философии Деминга: «Идеи Э. Деминга – известные в федеральном правительстве как тотальный менеджмент качества и в штате Арканзас как менеджмент качества – уже стали мощной и эффективной силой, изменившей американскую промышленность. Являясь до сих пор силой, используемой только в промышленности, с соответствующей адаптацией методы менеджмента качества могут служить основой и инструментом, которые будут столь же эффективны в деятельности правительства». В США, говорилось в программе, настало время для радикального изменения принципов деятельности исполнительной власти от иерархической бюрократии к обслуживающему людей правительству, которое уполномочивает граждан и общество изменить нашу страну снизу доверху.

Использовать методы менеджмента качества на уровне регионального правительства Б.Клинтон начал еще в середине 1970-х гг. будучи губернатором штата Арканзас, когда под его непосредственным руководством шесть «пилотных» департаментов, включая администрацию губернатора, внедрили у себя систему менеджмента качества (СМК). Впоследствии система объединила 34 департамента, в которых работало более 90 % служащих правительства штата. В соответствии с требованиями стандарта ISO 9001 в системе качества штата уже тогда исследовалась степень удовлетворенности граждан услугами государственного учреждения по таким критериям, как вежливость, точность, ясность, профессионализм и эффективность.

В дальнейшем аналогичные идеи продвигались в США и на федеральном уровне. Например, в 1993 г. вице-президент США Эл Гор возглавил работы по внедрению в жизнь федеральной программы «Анализ показателей деятельности в масштабах всей страны» (National Performance Review) с целью повышения качества государственного управления.

В результате выполнения этой программы были разработаны и внедрены 384 рекомендации и сформированы 1214 конкретных предложений для улучшения деятельности федерального правительства и снижения затрат на его функционирование.

Сегодня в США действует немного иная система управления качеством, известная как всесторонняя система управления качеством (Total Quality Management (TQM).

Всестороннее управление качеством представляет собой метод управления эффективностью деятельности, специально адаптированный к условиям организаций государственного сектора. В отличие от СМК, основанной на стандартах ISO 9000, система всестороннего управления качеством учитывает особенности конкретных условий работы органов государственного управления и не требует пересмотра стандартов качества.

Основная идея TQM заключается в привлечении каждого сотрудника организации к контролю и улучшению качества работы с целью соответствовать представлению потребителя о качестве.

Согласно TQM даже понятие качества адаптировано к условиям государственной службы. В понятие качества согласно TQM включены:

- производительность;
- эффективность;
- этика;
- мораль;
- безопасность;
- рациональное использование ресурсов.

Основные идеи TQM:

- предлагается руководствоваться целями, а не правилами; то есть главное – это достичь цели, а не соблюсти процедуру. Государственным служащим рекомендуется перенимать принципы и стиль управления частного сектора;
- контроль фокусируется также на результатах деятельности, а не на процессе. Кроме обязательного мониторинга результата, нужно стимулировать граждан контролировать чиновников. Единицей измерения деятельности бюрократии становятся не ресурсы, а объем производства услуг, поэтому важно установить стандарты и способы измерения результатов;
- государственные службы должны воспринимать граждан как клиентов и предлагать им выбор. В этой связи поощряется конкуренция между производителями услуг, гибкость и оперативность, проводится реорганизация служб (определяются новые координация и коммуникации);
- децентрализация уровня принятия решений, в том числе для того, чтобы решать проблемы гражданина «на месте». Служащие, непосредственно работающие с населением, должны действовать автономно, обладать правом принятия решения (властью) и нести ответственность. Соответственно, возникают дополнительные требования к подготовке государственных служащих – не только содержательные, но и этические;
- требуется усиление дисциплины и экономии при использовании ресурсов. Более того, органам государственного управления предлагается зарабатывать средства, а не только расходовать.

Опыт стран СНГ

В Украине принято постановление правительства о том, что все местные органы власти (МОВ) Украины в обязательном порядке должны внедрить у себя СМК.

Работа сейчас находится на стадии эксперимента, СМК внедрили в г. Бердянске и г. Макеевке. Еще в четырех городах работа только началась. Стоит отметить, что ни один город в Украине не осуществляет сертификацию только из своих средств. Все стараются сделать это за счет международных фондов и грантов. В основном это средства Всемирного банка и Канадского агентства международного развития. В 2004 г. в Макеевке было принято решение о разработке СМК МОВ за счет городского бюджета, работа по самой сертификации была оплачена вышеуказанными международными организациями. Задача оказалась сложной: добиться доступности разных услуг для населения и структурировать административные органы. В полный перечень вошло 184 вида услуг, по наиболее сложным из них были прописаны документированные процедуры. Много времени ушло на обучение персонала администрации: всего было обучено 400 человек, для внешнего аудита 25 (из числа представителей различных общественных организаций города).

Был создан Центр муниципальных услуг, который произвел небольшую революцию в городе. Сегодня отделения Центра есть во всех районах города, в том числе и подвижные, которые используют люди, испытывающие сложности в передвижении. Время, которое население тратит сейчас на походы по коридорам власти, сократилось в десятки раз. Система заработала, и в начале 2006 г. город получил сертификат на СМК.

В России в октябре 2005 г. в администрации г. Шахты Ростовской области стартовал проект по разработке, внедрению и сертификации СМК, и уже в апреле шахтинский муниципалитет получил сертификат на соответствие требованиям международного стандарта ISO 9001:2000. В рекордно короткие сроки мэру удалось не просто получить сертификат, но и заставить систему управления работать на благо потребителей, т.е. граждан. Оптимизация процессов предоставления услуг населению была начата с наиболее актуального (свыше тысячи обращений граждан в год) «предоставления земельных участков». Руководством городской администрации был разработан и внедрен в ежедневную чиновничью практику порядок ускоренного прохождения документов по принципу «зеленого коридора».

В результате сведения до минимума контактов заявителя с чиновником и сокращения сроков прохождения документов стоимость услуги в «зеленом коридоре» сократилась на 40 %. Принцип «одного окна» и жесткие сроки оформления документации при новом подходе позволили практически избавиться от коррупции со стороны чиновников.

В органах власти Ярославской области реализация проекта рассчитана на три этапа. На первом этапе будет создана система менеджмента качества исполнительных органов власти области, на втором и третьем – оказана организационная, консультативная, экспертная и методическая поддержка созданию систем менеджмента качества в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти и органах местного самоуправления.

Работа по реализации начинается с принятия постановления Губернатора области. Для определения базового уровня понимания и оценки качества работы Администрации области проводится анкетирование ее персонала по применяемым методикам, а с целью определения эффективности работы в рамках системы в динамике проводится цикл опросов населения по показателям степени доверия к органам исполнительной власти. Обучение персонала по вопросам управления качеством проводит обучающая организация, выигравшая конкурс государственного заказа на предоставление обучающих услуг.

В структурных подразделениях работу по созданию СМК возглавляют их руководители, а непосредственную разработку всех необходимых документов и обеспечение взаимодействия осуществляют назначенные приказами руководители СМК. В ходе разработки документов выделяются несколько основных направлений.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации стало первым министерством, сертифицировавшим свою СМК. 10 сентября 2004 года заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации А.Шаронов принял участие в церемонии вручения сертификатов соответствия СМК Минэкономразвития России требованиям международного стандарта ISO 9001:2000 и стандарта ГОСТ Р ИСО 9001-2001.

С апреля 2004 года в Минэкономразвития России проводились работы по внедрению СМК в Отделе новой экономики Департамента корпоративного управления Минэкономразвития России. Областью распространения Системы менеджмента качества является деятельность Министерства по реализации ФЦП «Электронная Россия» в части, закрепленной за Минэкономразвития России.

В июне 2004 года ассоциация по сертификации провела проверку Системы менеджмента качества Минэкономразвития России на соответствие требованиям международного стандарта ISO 9001:2000 и стандарта ГОСТ Р ИСО 9001-2001. В ходе проверки были выявлены незначительные несоответствия СМК Министерства. К началу сентября все несоответствия были устранены, и сертифицирующий орган принял решение о выдаче сертификатов о соответствии Системы менеджмента качества Минэкономразвития России требованиям указанных стандартов.

В основе СМК Министерства лежит программный продукт DocsVision «Управление качеством», корпоративная система на базе платформы электронного документооборота DocsVision, решающая задачи построения, поддержки и развития Системы менеджмента качества организации. «Управление качеством» исполняет функции управления процессами СМК, а также решает комплексную задачу автоматизации делопроизводства, включая вопросы создания, маршрутизации и исполнения документов, ведения электронного архива и организации офисного документооборота.

На сегодняшний день областью распространения СМК является лишь одно из направлений деятельности Министерства – управление проектами федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 гг.)», в части, закрепленной за Минэкономразвития России.

В целом, для проектов внедрения СМК в органах власти в России характерно следующее:

- локальность внедрений (СМК затрагивает один или несколько процессов);
- отсталые технологии воплощения СМК – либо несвязанные между собой файлами электронной библиотеки, либо вовсе без информационно-технологической платформы, документы СМК создаются на бумаге.

Одна из идей, которая лежит в основе современных стандартов ISO 9000, восходит к суждениям идеолога систем качества Э.Деминга о приоритете системных задач для достижения высокого качества продукции. То есть СМК должна «захватывать» все ключевые процессы органа власти. Это управленческая система, опирающаяся

на хорошо структурированный и находящийся в актуализованном состоянии пакет документов.

С учетом фундаментального принципа «непрерывного совершенствования» заложенная в стандарты ISO 9000 модель организации деятельности принципиально нереализуема без применения информационных технологий. Необходимой документации в СМК достаточно много, и постоянная корректировка системы документов «ручным способом» превращается в «нерешаемую» проблему.

Общие выводы по обзору зарубежного опыта

В целом, подытожив международный опыт разработки и внедрения СМК в работу органов государственной власти, можно сделать следующие выводы:

- как свидетельствует опыт таких стран, как США, Сингапур, Малайзия, Франция, СМК представляет собой эффективный метод управления качеством, применимый не только в организациях частного сектора, но также и в государственных органах. СМК в значительной степени способствует повышению эффективности деятельности государственных органов посредством выстраивания политики в области качества, контроля над качеством предоставляемых услуг и, наконец, достижения целей по качеству. Однако следует помнить, что некоторые стандарты качества, которые лежат в основе СМК требуют пересмотра с учетом особенностей специфики работы организаций государственного сектора;
- внедрение СМК должно осуществляться поэтапно, с четким представлением каждого этапа разработки и внедрения СМК, нормативно закреплённым в едином документе;
- опыт Малайзии свидетельствует, что для наиболее эффективного внедрения СМК в государственные органы необходимо определить отдельный государственный орган, ответственный за внедрение СМК. Данное учреждение могло бы осуществлять консалтинговые услуги для государственных органов по вопросам внедрения СМК. Кроме того, координирующим государственным органом могла бы осуществляться деятельность по проведению внешнего аудита государственных органов в соответствии с требованиями СМК;
- внедрение СМК в обязательном порядке требует проведения профессионального обучения, подготовки и переподготовки персонала, ответственного за разработку, внедрение и совершенствование СМК. Кроме того, необходимо осуществлять обучение сотрудников не только работе по СМК, но и по подготовке внутренних аудиторов;
- особо важно обеспечить четкое понимание необходимости внедрения СМК в работу государственных органов. Отсутствие либо неверное понимание сущности самой системы, ее преимуществ и результатов в значительной степени сдерживает процесс внедрения СМК и препятствует его успеху;
- результат внедрения систем менеджмента качества может быть измерен только по прошествии продолжительного периода времени, так как сам процесс внедрения СМК – мероприятие долгосрочное. В связи с этим при внедрении систем менеджмента качества необходимо учесть, что реальные, измеримые результаты могут быть достигнуты только по истечении определенного периода времени;

- как показал опыт США и государства Малайзия, для успешного внедрения систем менеджмента качества необходима полная поддержка со стороны высшего руководства, его полноценное участие;
- при внедрении систем менеджмента качества важно учитывать, что от правильной формулировки целей и задач государственного органа, а также показателей качества зависит результативность системы оценки качества. При неверной формулировке целей есть риск не достигнуть запланированных результатов.

В заключение хотелось бы сделать несколько последних замечаний. В целом, представленные выше выводы по обзору международного опыта внедрения и совершенствования СМК имеют как теоретическое, так и практическое значение, так как в нем отражены основные аспекты применения международных стандартов качества в системе государственного управления. Однако следует помнить, что применение даже самого успешного и привлекательного опыта внедрения СМК без учета казахстанской специфики невозможно.

Список использованной литературы

1. ISO in the civil service of Malaysia - Интернет-источник: http://vpc.vn/PortletBlank.aspx/D888399CDA504C14B90C443EFECE6F71/View/Standard-Based-Systems/ISO_9000_In_The_Civil_Service/?print=1526878158
<http://www.spaef.com/file.php?id=188>
2. Zakatia Ahmad. Reengineering of public service through ISO 9000- Интернет-источник: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan001416.pdf>
3. Скрипачева Л. Система менеджмента качества как метод улучшения бизнеса. - Интернет-источник: http://www.pharmnews.kz/kfv_db/Nomera230/ct2.html
4. Лотов Н.Д. Мировой опыт внедрения систем менеджмента качества на основе международных стандартов ИСО серии 9000 - Интернет-источник: <http://www.dissercat.com/content/mirovoi-opyt-vnedreniya-sistem-menedzhmenta-kachestva-na-osnove-mezhdunarodnykh-standartov-i>

С.З. Сейдахматова

и.о. доцента Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ
РЕЗУЛЬТАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ
В УСЛОВИЯХ РЫНКА**

Given article is discusses the main problems are appears on the way of effective management of municipal property in the frame of understanding of property as profitable part of local self governance created for self financing and development of local area.

В законодательстве Кыргызской Республики муниципальная собственность трактуется как важнейшая составляющая финансово-экономической основы местного самоуправления, активное формирование и развитие которой рассматривается в качестве приоритетной задачи государственной политики в области местного самоуправления [2, 4]. Анализ современного развития муниципальных образований свидетельствует о том, что на практике муниципальная собственность, в силу специфики своих объектов, не является неременным условием укрепления финансово-экономической базы органов местного самоуправления.

Согласно данным, представленным в плане развития государственного и муниципального секторов экономики на 2009 год, удельный вес денежных доходов от использования муниципальной собственности в общем объеме собственных доходов местных бюджетов незначителен и составил в целом по Кыргызстану: в 2002 году – 4,2 %, в 2005 году – 4 %, на 2009 год – 4,8 % [3, 27]. В этой связи очевидна задача повышения эффективности использования муниципального имущества.

По критериям эффективности объекты муниципальной собственности можно разделить на две группы: 1) малую часть составляют экономически эффективные объекты муниципальной собственности, приносящие доход муниципальным образованиям; 2) значительную часть муниципальной собственности составляют объекты социальной значимости, которые не только не являются источником доходной части бюджета, но и требуют постоянных и значительных финансовых затрат, необходимых для обеспечения их существования и надлежащего функционирования. Соотношение этих двух составляющих муниципальной собственности («активной» и «пассивной») в каждом муниципальном образовании складывается по-разному, но в любом из них «пассивная», «затратная» часть занимает абсолютно доминирующее положение [6, 12].

Основная проблема, требующая неотложного решения, – отсутствие концептуально строгой стратегии управления муниципальным имуществом и активами, а также несовершенство правового регулирования вопросов координации деятельности, связанной с управлением всем муниципальным имуществом на территории республики. Именно с этим связано нарушение целостности системы управления муниципальной собственностью.

Дает о себе знать нерешенность вопроса об органе исполнительной власти, ответственном за координацию всей деятельности по управлению такой

собственности. Не проводится системный анализ эффективности использования объектов и оценка доходности сделок.

Объекты муниципальной собственности принадлежат местным сообществам, т.е. жителям соответствующих городов, поселков и сел, от имени которых выступают их органы местного самоуправления. Так как общественная, теперь муниципальная собственность на протяжении десятилетий создавалась многими поколениями жителей городов, поселков и сел страны. Но многие органы местного самоуправления не владеют данными о том, какими документами в свое время переданы объекты муниципальной собственности, какую сумму составляет их балансовая стоимость. Более того, сегодня муниципалитеты рискуют утратить дорогостоящие объекты недвижимости, так как большая часть этих объектов незащищена государственной регистрацией права собственности.

Исторически сложилось так, что процессы формирования муниципальной собственности и системной ее регистрации начались в Кыргызстане одновременно, в конце 90-х годов, и шли параллельно, но мало соприкасались друг с другом. Органы местного самоуправления оказались не готовы в тот момент к регистрации своих прав собственности на муниципальные объекты.

Приступив сегодня к данному процессу, органы МСУ на местах столкнулись с рядом проблем.

Согласно действующему законодательству Кыргызской Республики право собственности, в том числе право муниципальной собственности, на объект недвижимости возникает только после его государственной регистрации в органах Госрегистра. Поэтому пока права муниципальной собственности на имущество не зарегистрированы в местном регистрационном органе, они не имеют юридической силы.

Из имеющихся сегодня объектов муниципальной собственности регистрацию в органах государственной регистрации прошли всего 30 % объектов. Регистрация прав на муниципальное недвижимое имущество идет очень медленно, и точных данных о том, какая доля объектов зарегистрирована, до сего времени не существует. В 2008 году из 25 городов республики только в семи городах – Джалалабаде, Карабалте, Исфане, Балыкчы, Шопокове, Сулюкте и Каракуле завершена или в стадии завершения работа по регистрации прав на муниципальную недвижимость [3, 10]. Согласно проекту USAID «ДеМСУ», следует следующее. При этом существенно отстает регистрация муниципальной собственности на земельные участки, так как во время сплошной системной регистрации, проведенной государственными регистрационными органами, муниципальные земли регистрацию не прошли. В настоящее время только в семи городах: Джалалабаде, Караколе, Оше, Чолпонате, Карабалте, Узгене и Кочкорате проведена инвентаризация муниципальных земель, и только 60 процентов из них зарегистрировано.

В айылных округах ситуация еще хуже – инвентаризацию земельных участков начал на своей территории единственный в стране Момбековский айыл окмоту Ноокенского района Джалалабадской области. Из всех 472 айылных округов только 13 процентов проводят работу по регистрации объектов недвижимости, почти во всех айыл окмоту отсутствуют реестры объектов муниципальной собственности на имущество, а если они есть, то составлены без учета установленных правил и существующего законодательства.

Таким образом, общая картина по регистрации муниципальной собственности на территории республики служит источником к снижению эффективности использования собственности органами местного самоуправления, что наглядно иллюстрирует следующий рисунок.



Рис. 1. Регистрация объектов муниципальной собственности в Кыргызской Республике на 1 января 2010 г.*

*составлен автором на основе отчета НАМСУ КР за 2010 г.

Отсутствие прав регистрации прав на муниципальную собственность грозит для их объектов следующим.

Во-первых, некоторые привлекательные объекты изымаются государством обратно в государственную собственность. Таким способом за последние 5-6 лет только в городах республики было изъято в государственную собственность около 80 объектов муниципальной собственности. А если бы они были зарегистрированы, то такое изъятие стало бы проблематичным.

Таблица 1.

Изменение состава муниципального имущества в городах Кыргызской Республики за период 2002- 2010 гг.

Город	Всего объектов	Изято в государственную собственность	Передано дополнительно в муниципальную собственность
Бишкек	802	49	0
Ош	254	3	0
Джалалабад	707	3	0
Нарын	51	Нет данных	0
Чолпоната	14	2	0
Кант	59	1	4
Каракуль	156	0	0
Кербен	26	0	0
Талас	35	1	0

Карабалта	52	2	17
Каракол	112	11	0
Карасуу	25	3	0
Кокжангак	36	Нет данных	0
Исфана	39	Нет данных	1
Токмок	168	Нет данных	0
Балыкчы	72	1	4
Шопоков	38	0	26
Сулюкта	61	1	0
ИТОГО	2707	77 (28%)	52 (19%)

Во-вторых, отсутствие зарегистрированных прав на землю резко снижает инвестиционную привлекательность муниципальных земельных участков и недвижимости для частных инвесторов и тем самым тормозит экономическое развитие местности, которое в значительной степени зависит от частных инвестиций.

В-третьих, без регистрации права муниципальной собственности проблематичным становится внедрение новых финансовых схем и инструментов пополнения местных бюджетов: невозможно развитие кредитования муниципальных органов, невозможен выпуск муниципальных ценных бумаг и так далее.

В-четвертых, отсутствие регистрации прав муниципальной собственности на землю ведет к нарушению существующего законодательства Кыргызской Республики при предоставлении земельных участков. Именно отсутствие учета и регистрации толкает отдельных муниципальных служащих на несознательные нарушения и сознательные злоупотребления. Многие органы местного самоуправления не ведут себя как собственники объектов муниципальной собственности и не проявляют достаточной активности по их регистрации. Проще говоря, их не слишком волнует судьба объектов, принадлежащих, напомним, всем жителям городов и сел, иными словами – народу.

Отношения между органами Госрегистра на местах и органами местного самоуправления складываются по-разному. Целый ряд управлений Госрегистра стали хорошими партнерами органов местного самоуправления. Так, управления Госрегистра в городах: Узгене, Майлуусуу, Балыкчи, Карабалте, Оше, Джалалабаде; в Сокулукском, Сузакском, Иссык-Атнинском районах тесно взаимодействуют с соответствующими муниципалитетами. Вместе с тем, ряд районных управлений, таких как Ноокенское, Карасуйское, Московское и Панфиловское и другие, не проявляет активности для установления сотрудничества с органами местного самоуправления в проведении учета и регистрации объектов муниципальной собственности [3, 43-45].

В чем корень трудных взаимоотношений муниципальных органов с территориальными органами Госрегистра? Некоторые местные отделения Госрегистра не могут и не заинтересованы предоставить органам местного самоуправления информацию об объектах, зарегистрированных в муниципальную собственность в ходе системной регистрации. В то же время многие органы местного самоуправления не знают, что числится в их муниципальной собственности. Кроме того, есть трения технического характера: Госрегистр часто отказывает органам местного самоуправления предоставить копию регистрационно-индексированной карты населенного пункта, необходимой для инвентаризации земельных участков, находящихся на территории

муниципалитетов. Оплата услуг Госрегистра «плавает», и стоимость регистрации часто оказывается органам местного самоуправления не по карману, особенно когда речь идет о регистрации земельных участков.

При поддержке Проекта USAID «ДеМСУ» впервые в истории Кыргызстана руководство Госрегистра село за стол переговоров с представителями органов местного самоуправления. Местное самоуправление представило Госрегистру длинный список проблем, которые затрудняют процесс государственной регистрации муниципальной собственности. Руководство ведомства согласилось с тем, что большинство из них требуют немедленного решения.

Однако ни одна резолюция, и даже ни одно постановление правительства не имеют силы закона, а потому самым эффективным инструментом установления диалога между Госрегистром и местным самоуправлением станет изменение действующего законодательства. Речь идет о статье 24 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Но есть еще один фактор, способный оказать на ситуацию серьезное влияние, – общественный контроль и пристальное внимание СМИ.

В странах с развитой рыночной экономикой, где есть местное самоуправление (а оно в той или иной форме есть в большинстве стран Северной Америки и Европы), в средствах массовой информации регулярно освещаются скандалы и спорные вопросы, связанные с муниципальной собственностью. Эта тема не сходит со страниц газет и экранов телевизоров, многие политики лишаются своих должностей и бесславно заканчивают свои карьеры в связи с этими публикациями. Например, в Вашингтоне, столице США, скандалы, связанные с муниципальной собственностью, – излюбленная тема журналистских расследований.

Исходя из опыта зарубежных стран, необходимо отметить следующее. Города во многих странах – от США до Китая – осознали, что их муниципальные объекты часто расположены на лучших участках в городе, участках с наиболее высокой рыночной стоимостью земли. Во многих таких городах местная политика состоит в том, что органы местного самоуправления продают такие участки (вместе со зданиями) на аукционах и строят себе или арендуют здания в менее престижных местах. Однако такие перемещения имеют экономический смысл и могут осуществляться только в тех случаях, когда средств, вырученных от продажи объекта муниципальной собственности в престижном месте, достаточно для того, чтобы:

- приобрести участок в менее престижном месте и построить здание для размещения выселенной муниципальной службы (или арендовать здание у частного собственника на долгосрочной основе на 20-30 лет);
- оплатить все расходы по переезду и другие накладные расходы;
- получить чистую прибыль, которую можно направить на другие капитальные затраты города.

Однако экономика и опыт подсказывают, что при выполнении такой программы город в состоянии существенно улучшить ситуацию с управлением незастроенными земельными участками и муниципальной недвижимой собственностью в целом. Подобный научно обоснованный и проверенный практикой подход уже не раз оправдал себя во многих странах мира, имеющих сходные с Кыргызстаном начальные экономические и социальные условия.

Урбан Институт несколько лет реализует в Кыргызстане проект «Развитие местного управления в Центральной Азии», финансируемый USAID. Один из компонентов проекта – управление муниципальной собственностью – предполагает радикальное изменение подходов и отношения к муниципальной собственности со стороны органов местного самоуправления. Идеология нового отношения заключается в том, что органы МСУ должны понимать муниципальную собственность как основное богатство сообщества и ресурс для развития местной экономики, и в контексте этого понимания ответственно относиться к эффективности управления муниципальной собственностью, особенно недвижимым имуществом [3, 11]. Повышение эффективности управления муниципальной недвижимостью способно существенно повысить благосостояние сообществ.

В мире накоплен достаточно большой опыт в управлении муниципальной собственностью, который успешно внедряется в странах с переходной экономикой. Не исключение и Кыргызская Республика. Здесь уже создана соответствующая правовая база, есть примеры эффективного управления. Однако, учитывая, что сам объект управления достаточно нов, органам МСУ приходится сталкиваться с рядом проблем.

Однако главную материальную ценность представляет недвижимое имущество, принадлежащее органам местного самоуправления и сообществу в целом; кроме того, недвижимое имущество, как показывает опыт децентрализации во всем мире, может способствовать формированию местной экономики. В комплекс муниципальной собственности входят незастроенные земли, производственные здания, объекты инфраструктуры (например, дороги), другая нежилая недвижимость и частично жилой фонд. Весь этот набор объектов, составляющих муниципальную собственность, представляет собой в странах с переходной экономикой до 80-95 % всех активов органов местного управления, где примером могут служить чешский город Острава и индонезийский округ Слеман [5, 16-23].

Таблица 2.

Активы органов местного управления

Чехия, г. Острава, % от всех активов на 31.12.09		Индонезия, округ Слеман, % от всех активов на 01.01.09	
Денежные активы	3	Денежные активы	4
Предприятия	6	Предприятия	3
Инфраструктура (дороги, водоснабжение, канализация и т.д.)	35	Инфраструктура (дороги, водоснабжение, канализация)	69
Земля	5	Земля	3
Здания, оборудование	12	Здания, оборудование	22
Нежилая недвижимость	8		
Жилой фонд	32		
Всего	100	Всего	10

К сожалению, пока нет точных данных о доле муниципальной недвижимости в стоимости всех активов органов МСУ в Кыргызстане, однако нет оснований считать, что Кыргызстан отличается от других стран с переходной экономикой. Таким образом, и здесь муниципальная недвижимая собственность – главное богатство органов МСУ.

Нетрудно догадаться, что качество содержания и эксплуатации муниципальной недвижимости напрямую влияет на качество услуг, оказываемых населению органами местного управления, на их возможности и развитие.

Улучшение управления муниципальной недвижимостью дает органам местного самоуправления многочисленные выгоды.

Увеличиваются доходы и снижаются расходы местного бюджета – от 3 до 15 %, по опыту стран с переходной экономикой. За счет повышения эффективности управления недвижимостью местные органы управления вполне в состоянии облегчить для себя решение таких сложных задач, как улучшение оказания услуг в сфере развития местной инфраструктуры, образования и т.д. [7, 383].

Эффективное управление муниципальной недвижимостью повышает степень доверия населения к выбранным им органам и персонам местного управления в том, что касается способности управлять во благо сообщества и изменить ситуацию в данном месте к лучшему.

Грамотное управление муниципальной собственностью позволяет органам МСУ продемонстрировать населению и национальному правительству собственную зрелость и дееспособность, готовность взять на себя ответственность и способность к принятию верных решений. Это особенно актуально в Кыргызской Республике, где, к сожалению, до сих пор сохраняется тенденция некоторого недоверчивого отношения к органам МСУ со стороны отдельных государственных органов управления и местных сообществ [10, 11].

Чтобы муниципальная собственность приносила местному сообществу максимальную пользу, решать ее судьбу и выбирать способы управления и распоряжения должны сами местные сообщества в лице своих выборных представительных органов – местных кенешей.

Анализ проблем, связанных с организацией системы контроля за использованием муниципальных финансов и собственности, подтверждает отсутствие четкого правового механизма, укрепляющего самостоятельность местного самоуправления.

Законами Кыргызской Республики определены порядок формирования местного бюджета, внебюджетных и целевых фондов, но при этом полностью отсутствует гарантии бюджетной самостоятельности ввиду незакрепления доходных источников местного бюджета на длительный срок, отсутствия механизма возмещения местным бюджетам расходов, связанных с выполнением отдельных государственных полномочий и доходов, недополученных вследствие принятия решений о льготах в налоговом законодательстве,

Ресурсы, составляющие собственность органов местного самоуправления, до сих пор находятся в ведении государственных структур: государственный комитет по имуществу, финансовое управление и другие.

По сути, важнейшую содержательную сторону решений, связанных с обеспечением интересов населения городов и сел, составляют именно отношения собственности. Реальность местного самоуправления обеспечивается, во-первых, наличием в руках субъектов самоуправления собственности, во-вторых, эффективным участием органов местного самоуправления в определении ее по объективному составу, в-третьих, обеспечением правового статуса этой собственности как таковой.

Демократия – это управляемый процесс, и исключить произвол можно только через анализ и контроль. Однако здесь мы неизбежно столкнемся с отсутствием у местного самоуправления своих контрольных органов, способных осуществлять контроль квалифицированно и непредвзято [6, 14].

«Прозрачность» использования собственности местных органов самоуправления волнует жителей муниципальных образований и актуальна для местных органов. Но в положениях по управлению местными финансами, имуществом, землями и другими объектами в основном прописано, кто контролирует, что контролирует, какое имеет право, но не прописано, как контролирует. А ведь функция контроля замыкает контур управления собственностью органов самоуправления через введение определенных корректирующих условий [6, 16].

На каждом уровне можно придумать систему показателей, по которым проводятся анализ, контроль и отчетность. Кроме того, необходимо сформировать механизм взаимодействия между уровнями контроля через положения, договоры, отчеты, контракты с руководителями муниципальных предприятий и учреждений, через ценообразование и т.д.

Список использованной литературы

1. Дуйшеналиев А.Дж. Этапы и пути развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Б.: КНУ им.Ж.Баласагына, 2010. – 136 с.
2. Добрецова Н. Муниципалитеты рискуют... //Акиpress. – 2008. – № 10. – С. 4-22.
3. Добрецова Н., Каганова О., Нарузбаева У., Бекиев Б. Муниципальная собственность – основа местной экономики //Менчик – 2004. – № 2 (11).
4. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики. – Б.: Шам, 2006. – 272 с.
5. Материалы научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов (г.Кара-Балта. 5-6 апреля, 2001 г.). – Б.: ЦЭиСР при МФ КР, 2001. – 108 с.
6. Петраков Н. Отношения собственности: анализ трансформации в переходной экономике //Международный журнал «Проблемы теории и практики управления». – 2005. – № 2. – С. 13-21.
7. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 384 с.
8. Селезнев А. Об эффективности управления государственной собственностью //Экономист. – 2007. – № 6. – С. 3-13.
9. Современность: философские и правовые проблемы: Сб.научных статей /НАН Кыргызской Республики; Ин-т филос. и права. – Б., 2004. – 351 с.
10. Унделанд Ч., Каганова О., Нарузбаева У., Добрецова Н. Проблемы управления муниципальной землей //Менчик – 2005. – № 3(18). – С. 18-26.

ПОЛИТИКА И ПРАВО

А.А. Арабаев

докт. юрид. наук, профессор
Юридического института КНУ им. Ж. Баласагына

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Legal policy Kyrgyz Republic: problems of improving

В условиях формирования правового государства и демократического гражданского общества в Кыргызстане со всей остротой встают вопросы о новой роли права и, соответственно, о концепции правовой политики, об обновлении и развитии национального законодательства, а также принципиального нашего отношения к праву как социальному регулятору.

Право в самом широком значении этого понятия есть «регулятор, стабилизатор в обществе – определитель того, «кто» и «что» вправе или не вправе делать, поступать» [1]. Поэтому оно определяется как «система общеобязательных социальных норм (правил поведения), установленных государством и обеспечиваемых силой его принуждения (позитивное право) либо вытекающих из самой природы, человеческого разума; императив, стоящий над государством и законом (естественное право)» [2].

Вместе с тем, в юридической науке право рассматривается и как ценность общества, и как нормативное выражение принципа справедливости, и как способ закрепления прав и свобод человека и гражданина. В таком качестве оно выступает не как инструмент государственной власти, а наоборот, основа ее построения и функционирования при неизбежном признании верховенства закона как в жизни государства, так и в самой правовой системе [3]. Современное понимание правовой системы не может не охватывать собственно правовую систему республики с сохранением принципа приоритета закона во всех сферах государственной и общественной жизни и обеспечением при этом разнообразия форм правового регулирования, хотя ведущее место в последнем принадлежит именно закону [4]. При этом настоятельная необходимость в реализации принципа верховенства закона связана с возрастанием роли закона в жизни общества, что служит правовому обеспечению экономических, социальных и политических реформ [5].

Однако не следует отождествлять понятия «право» и «закон», поскольку первое как явление и понятие шире второго. Право «отражает и правовые теории и концепции, и правосознание, и правовые нормы и акты» [6]. Правда, не просто провести четкую грань между этими двумя понятиями. Именно актуальность и сложность понимания права в его различении и соотношении с законом обусловили зарождение нового самостоятельного направления в юридической науке – философии права [7].

И право, и закон призваны упорядочить общественные отношения. Но право является феноменом объективным, вырабатываемым исторически исходя из объективной необходимости упорядочения отношений в данном обществе. А закон представляет категорию субъективную, создается уполномоченными на то органами. Поэтому понятие «право» шире, поскольку может охватывать реально существующие общественные отношения правового характера вне зависимости от их закрепления в законе, ином нормативном правовом акте. И в таком качестве закон выступает как официальное, институтированное проявление права. По этому поводу С.С.Алексеев пишет, что «именно закон (как никакие иные формы, источники права) раскрывает своеобразие права как объективной реальности – институционного образования. То есть «жесткого организма», благодаря которому и существуют основные достоинства позитивного права – сама возможность адекватных и надлежащих решений жизненных ситуаций, нуждающихся в праве, решений о том, «кто» и на «что» имеет или не имеет право» [1, с. 77].

При этом, если рассматривать право как целостное системное явление, то оно «находит воплощение не только в позитивном праве, но и отображено в обычном праве, неписаных принципах права и аксиомах, международно-правовых актах, имеющих рекомендательный характер, договорах нормативного содержания, судебных прецедентах и даже в правосознании» [8].

Соответственно, система права и система законодательства как право и закон, несмотря на различия, находятся во взаимной связи. При этом «система права служит основой для построения системы законодательства как его структурной формы» [9].

В этом аспекте взаимосвязь, например, конституционного права и конституционного законодательства проявляется в том, что нормы конституционного права представляют собой строительный материал, из которого складывается конституционное законодательство. Иначе говоря, если конституционное право выступает основой, нормативным содержанием конституционного законодательства, то последнее по отношению к нему – как способ институционального выражения.

Поэтому в научной и учебной литературе дифференциация отраслей законодательства проводится по одноименным отраслям права, хотя и признается наличие отдельных отраслей законодательства, не имеющих «материнских» отраслей, и так называемых комплексных отраслей законодательства [10].

Следует подчеркнуть, что именно благодаря объективному единству системы права и ее дифференциации на отрасли права «внутри этого единства строится и система законодательства» [11].

Говоря другими словами, право как ядро правовой системы должно определять и обуславливать систему законодательства, являющегося формой права и закрепляющего его содержание [12].

Следовательно, системное построение отраслей национального законодательства должно вестись в соответствии со структурой системы национального права. При этом структурно-нормативным ориентиром для целенаправленного формирования и развития отраслей национального законодательства, их обоснованного структурного членения должны стать конституционное право как ведущая, базовая отрасль системы национального права и его главный источник – Конституция Кыргызской Республики.

Это связано с тем, что принципы и нормы Конституции являются важнейшим источником отраслей национального права и законодательства, поскольку выступают основой правового регулирования всего комплекса общественных отношений.

Вместе с тем, становление самой Конституции в современных условиях, как справедливо отмечает академик С.С.Сартаев, отражает «формирование новых качеств государства как целостного динамичного процесса, при этом проблемы правовой сферы раскрываются в комплексе, во взаимосвязи друг с другом» [13].

Вряд ли можно не согласиться с таким утверждением, поскольку системный подход к праву и закону дает возможность развивать юридические науки, способствует формированию и функционированию правовой системы в условиях обновления общества и государства [14].

Таким образом, задачи системного построения развития национального права и законодательства были и остаются актуальными для юридической науки современного Кыргызстана.

Безусловно, такие задачи вытекают из негативной общественной практики Кыргызстана, где все еще имеют место правовой нигилизм, патернализм, не говоря уж о грубых, порой повсеместных, нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Крайне опасны для общества нарушения закона теми, кто по долгу службы должен стоять на страже закона [15].

Все это свидетельствует об отсутствии в современном Кыргызстане четко обоснованной и полноценной правовой политики государства. Отсюда и периодические, но бессистемные конституционные реформы в республике [16].

Следовательно, настоятельная необходимость сегодняшнего дня – это принятие концепции правовой политики.

По существу, те задачи, которые вытекают из сущности и содержания Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г., в частности, правового обеспечения перехода к парламентской форме правления, дальнейшего развития демократических институтов государственной власти и гражданского общества, стабильности и правопорядка в республике должны составить основу правовой политики государства.

Дело в том, что правовая политика представляет собой последовательную и системную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по созданию эффективного механизма правового регулирования, нацеленного на наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности [17].

Само понятие «правовая политика» определяется в научной юридической литературе как «комплекс идей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [18].

Очевидно, что в формировании и осуществлении правовой политики особо значима роль юридической науки. Она же, в свою очередь, есть важнейшее направление правовой политики, поскольку «именно здесь разрабатывается идеология права как социального института, его цели, функции, принципы, дух и смысл, формируются

новые отрасли, институты и нормы права, новые юридические конструкции, понятия, инструменты, прогнозируется эволюция юридических технологий и правовой жизни. Юридические воззрения и концепции чрезвычайно значимы для формирования модели правового регулирования, для совершенствования законодательства, для оптимизации методологии толкования юридических норм, для правореализационного процесса» [17, с. 17].

В этом плане представляет не только научный, но и практический интерес опыт соседнего Казахстана, где разработана и утверждена Концепция правовой политики [19]. В России специальный Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации постоянно работает над разработкой концепции развития российского законодательства [20]. Кроме того, там создан Научно-исследовательский институт правовой политики и проблем правоприменения Российской правовой академии при Министерстве юстиции Российской Федерации, проводятся научно-практические конференции, круглые столы, даже разработаны спецкурсы по данной проблематике и читаются лекции [18, с. 7-8, 21-24]. Следует также добавить, что при Парламенте Узбекистана создан Институт мониторинга действующего законодательства, выполняющий аналогичные функции [25].

Самое главное, что надо признать, это то, что правовая политика всегда обслуживала и обслуживает прежде всего интересы государства, а через него – интересы всего общества, его членов [18, с. 7].

Если учитывать высокую степень политизированности кыргызстанского общества, то вряд ли останутся у кого-либо сомнения в необходимости в четкой, целенаправленной правовой политики, поскольку последняя является мощным средством преобразования общества на основе и посредством права [18, С. 6].

Речь идет о том, что, несмотря на множество субъектов формирования правовой политики, она, так или иначе, воплощается в Конституции и иных основополагающих нормативных правовых актах республики.

При этом очень важно то, что само по себе формально-юридическое закрепление основных направлений, принципов, приоритетов, целей и средств правовой политики, придание им нормативного статуса и юридической силы позволят в дальнейшем более последовательно, планомерно и единообразно развивать их и таким образом совершенствовать законодательную базу и юридическую практику в масштабах всей страны [17, с. 18].

Безусловно, в рамках одной статьи невозможно подробно остановиться на вопросах целей, задач, принципов правовой политики и механизма ее реализации. Но обозначить первоочередные меры можно. Так, реализация принципов и норм Конституции Кыргызской Республики требует принятия десятков новых законов и, в то же время, внесения существенных изменений и дополнений в действующее национальное законодательство. Речь идет, в данном случае, не только об обновлении, улучшении законодательства, но и о формировании многих принципиально новых правовых институтов, отвечающих требованиям новых общественно-политических и социально-экономических условий. Особенно тех, которые сопряжены с утверждением в Кыргызстане парламентской формы правления.

Предстоит также важная задача по организации полномасштабной инвентаризации действующей нормативной правовой базы с целью приведения ее в соответствие с новой Конституцией республики.

Очевидно, что практическое осуществление этих задач потребует интенсификации законотворческой деятельности Жогорку Кенеша. Но это обстоятельство ни в коем случае не должно быть поводом для поспешного принятия законов, несоблюдения особых конституционно-правовых процедур его принятия. Ибо они могут сказаться на качестве закона, его системности, стабильности правовой системы, уровне правовой защищенности граждан.

Иначе говоря, законодательная деятельность Жогорку Кенеша должна быть направлена, в конечном счете, на создание внутренне согласованной и непротиворечивой системы национального законодательства.

Это правомерно, поскольку «сочинение законов не самоцель... Если система законов, взятая в целом, обеспечивает общественный порядок, экономическое и социальное развитие государства, защиту прав человека, борьбу с преступностью – значит, законов достаточно и надо лишь следить за тем, чтобы они не отставали от жизни...» [26].

Следовательно, одной из главных задач Жогорку Кенеша является формирование эффективной системы законодательства, основанной на Конституции, адекватной объективным тенденциям развития общественных отношений. Несмотря на то, что Парламентом Кыргызской Республики принято огромное количество законов, действующее законодательство отмечается такими негативными свойствами, как внесистемность, нестабильность [27].

Однако проблемы стабильности, упорядоченности правовой системы, как показывает практика, не решаются только указанным путем.

Еще одной проблемой, требующей решения, является совершенствование самого законодательного процесса в целом, поскольку стабильность действующего законодательства находится в прямой зависимости от качества подготавливаемых законопроектов и их соответствия общественным запросам. Сегодняшняя практика подготовки и принятия проектов отмечается слабостью информационно-правовой базы, нехваткой аналитических материалов и прогнозов, несогласованностью между как субъектами законодательной инициативы и разработчиками, так и законодателями и их исполнителями, поспешным принятием законов, нередко и лоббированием, что непосредственно сказывается на их качестве [28].

Качество подготовки законопроектов – это главная проблема законотворчества, это отмечают сами парламентарии [28].

Поэтому, на наш взгляд, следует осмыслить в полной мере процесс формирования новой, адекватной действующей Конституции Кыргызской Республики, собственно национальной правовой системы и поставить ее на научную основу с тем, чтобы она служила удовлетворению основных общественных запросов посредством законов на основе научного анализа и прогнозов.

В этом аспекте нельзя не согласиться с мнением Р.З.Лившица, который писал: «Воля большинства народа как основа будущего закона – фактор необходимый, но прежде всего количественный. Мнение науки призвано стать качественным фактором» [29].

Говоря о роли юридической науки, следует иметь в виду, что научные рекомендации должны ориентироваться на принципы действующей Конституции и

на реальное состояние научного знания, на основе которого может быть выработано согласие по тому или иному вопросу [30, 31].

Несмотря на всю сложность общественно-политической и социально-экономической ситуации, которая создает, в свою очередь, определенные сложности в законодательном процессе и деятельности парламента в целом, Жогорку Кенешу необходимо стремиться и направить все усилия на разработку и принятие законов, способных в ближайшем будущем действенно решить накопившиеся проблемы в стране.

При этом следует иметь в виду, что необходимость оперативного устранения пробелов в действующем законодательстве, особенно законодательного обеспечения рыночных реформ, дальнейшей демократизации общественной и политической жизни, динамика социальных преобразований объективно побуждают законодательный орган принимать отдельные акты по узким, а то и частным вопросам, в результате чего интенсивно растет нормативный массив. Чтобы не допустить такого положения дел, основной формой законотворчества должно стать издание кодификационных актов. Повышение значения кодификации законодательства, принятие нормативных правовых актов по укрупненным блокам регулирования являются основным способом преодоления множественности нормативных правовых актов [32]. Но следует учесть и то, что положительный эффект кодификация может дать лишь после завершения радикальной модернизации законодательства и при определенном накоплении, опять-таки, стабильного нормативного материала [33].

Этим же целям служит и систематизация законодательства [34]. В свете совершенствования законодательного процесса и повышении его эффективности актуальной становится и проблема ревизии действующих в республике нормативных правовых актов. Правильно замечено [31, с. 56], что пока законодательство не будет очищено от фактически не действующих, но формально не отмененных законов, а разрозненные действующие статьи не будут укрупнены, консолидированы и на их базе не будут созданы новые законы нельзя достичь упорядоченного и согласованного законодательства, а тем более его стабильности.

Более того, не оправдана всякая затяжка правовой реформы, поскольку она влечет за собой устойчивую нестабильность в обществе, хотя нельзя не признать при этом ее зависимость от продвижения государства по пути экономических реформ [35, с. 5].

Между тем, для последовательного и устойчивого развития правовой системы в Кыргызстане в целом и ее такого основного составляющего, как позитивное право, в частности, необходимо еще и стратегическое видение.

Поэтому очевидно, что перед отечественной юридической наукой стоит задача разработки и принятия концепции развития национального законодательства Кыргызской Республики, которая на основе задач современного периода и стратегических целей Кыргызстана должна научно обосновать и определить приоритетные законы на ближайшую перспективу, последовательность принятия законов в соответствии с потребностями граждан, запросами общества и интересами государства, и таким образом способствовать повышению эффективности правового воздействия на общественные отношения. При этом разработка и принятие такой концепции должны стать делом не только науки, но и государства и его органов.

В этой связи нелишне заметить, что и законодательная практика в России, как пишут С.В. Поленина и Н.П. Колдаева, «часто идет по пути латания дыр в законодательстве, не всегда успевает спрогнозировать, как впишется тот или иной закон в общую систему. Отсюда постоянные пробелы, противоречия, дополнения и изменения, а в конечном итоге – законодательное топтание на месте. Концепция же (Концепция правовой реформы в Российской Федерации – А.А.) определяет стратегию развития законодательства» [31, с.29].

Проблемы, затронутые здесь, также актуальны для законодательной практики Кыргызстана.

Как показывает практика, отдельные законы, принимаемые Жогорку Кенешем, остаются невостребованными в силу своей декларативности. Такие законы, как правило, содержат «нормы-цели», выражающие лишь политико-нормативную ориентацию либо содержащие нормативное требование к будущему состоянию развития общества [35].

По справедливому утверждению С.В. Полениной и Н.П. Колдаевой, распространение декларативных законов «объясняется, с одной стороны, снижением требований к качеству законов и нарушением принципов подготовки законодательных актов и правил законодательной техники, с другой – нарушением границ сферы правового регулирования» [31, с.35].

На качестве законов сказываются и другие проблемы [36].

Совершенно прав, на наш взгляд, Д.А. Керимов, который пишет, что создание содержательного, правильно оформленного и эффективно работающего закона равнозначно иному открытию в науке [37].

Поэтому при подготовке закона необходимо придерживаться определенных правил. Как рекомендовал Ш. Монтескье, слог закона должен быть простым и сжатым. Главное условие заключается в том, чтобы статьи закона вызвали у всех людей одни и те же понятия. Законы не должны вдаваться в тонкости, ибо любые подробности влекут новые подробности. При этом не следует без достаточного основания вносить в закон изменения [38].

Правда, соблюдение правил законодательной техники, самой законодательной процедуры – безусловная необходимость, но не самоцель. Г.М. Роберт еще в 1876 г. писал, что «знакомство с основами парламентского закона важно для любого жителя свободной страны, но оно должно использоваться только в интересах дела, а не с целью нагромождения разного рода искусственных препятствий» [39].

В.С. Нерсисянц правомерно утверждает, что закон, выражающий не общую идею, а частные, групповые интересы, – еще не закон; а парламент, представляющий частные, групповые интересы, – еще не парламент [40]. Следует также добавить, что в свое время Платон высказывался о том, что там, где закон установлен в интересах меньшинства, речь идет о внутреннем насилии, а не о государственном управлении [41].

«Законоведение, – писал выдающийся теоретик правовой науки К.А. Неволин, – показывает способы к наилучшему осуществлению и приложению законов» [42].

В контексте вышеуказанной проблемы актуальна и научно-правовая экспертиза законопроектов. При этом правовая экспертиза на предмет соответствия законопроектов не только Конституции Кыргызской Республики, но и

общепризнанным принципам и нормам международного права, правам человека. Именно по таким параметрам в настоящее время проводятся правовые экспертизы законопроектов в Правовом управлении Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания России [43].

Особенно актуально сегодня, когда новое руководство Кыргызстана объявило открытую борьбу против коррупции, проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов.

Разумеется, говоря о правовой экспертизе законопроектов, нельзя не забывать об ее научной составляющей. Задачами научной экспертизы являются:

- 1) оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований законодательной техники;
- 2) проверка на соответствие проекта Конституции, конституционным и базовым законам Кыргызской Республики, международным обязательствам Кыргызстана;
- 3) определение возможной эффективности нормативного правового акта;
- 4) оценка и выявление социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.

В связи с актуальностью вышеизложенных проблем, а также учитывая их общегосударственный характер, на наш взгляд, было бы целесообразным создание специального Института национального законодательства при Правительстве Кыргызской Республики, который объединил бы усилия как ученых, так и представителей правоприменительной практики в данной сфере.

Основными задачами этого Института должны стать экспертно-аналитическое обеспечение правовой политики и нормативных правовых актов Кыргызской Республики, анализ эффективности законотворческого процесса и прогнозирование направлений его развития.

Указанные здесь задачи, как видно, специфичны и требуют не столько мероприятий образовательного характера, сколько научно-исследовательской и экспертно-аналитической работы, причем с широким и обязательным привлечением высококвалифицированных ученых юридических и смежных наук, участников законотворческого процесса и представителей правоприменительной практики.

Таким образом? очевидно, что совместные усилия как ученых, так и государства и его органов на современном этапе должны быть нацелены на обеспечение научно-экспертного и информационно-аналитического правового сопровождения развития страны.

Список использованной литературы

1. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. – М.: Статут, 2000. – С. 11.
2. Большой юридический словарь /Под ред. А.Я.Сухарева, В.Е.Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2000. - С.456.

3. Концепции развития российского законодательства /Под ред. Т.Я.Хабриевой, Ю.А.Тихомирова, Ю.П.Орловского. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – С. 9-10.
4. Арабаев А.А. Конституция Кыргызской Республики и развитие юридической науки //Материалы международной научно-практической конференции «Наука и образование в меняющемся мире». Ч.I. – Бишкек: Полиглот, 2000. – С. 276-277.
5. Сартаев С.С., Нурпеисов Д.К. О социальной ценности Конституции Республики Казахстан /Материалы международной научно-теоретической конференции «Актуальные проблемы формирования национальной правовой системы и условий устойчивого развития государственности Республики Казахстан». – Алматы, 2004. – С.13.
6. Концепции развития российского законодательства. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998. – С. 10.
7. Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Инфра-М – Норма, 1997. – 652 с.
8. Общая теория права и государства /Под ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – С. 223.
9. Концепции развития российского законодательства. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998. – С. 10.
10. Общая теория права /Ю.А.Дмитриев, И.Ф.Казьмин, В.В.Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С.Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 1996. - С.197-198; Общая теория права и государства /Под ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. - С. 223.
11. Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: Норма-Инфра·М, 1998. – С.75-76.
12. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996. – С.12.
13. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. – Алматы, 2002. – С. 6.
14. Аюпова З.К. Современные тенденции формирования национальной правовой системы в Республике Казахстан //Материалы международной научно-теоретической конференции «Актуальные проблемы формирования национальной правовой системы и условий устойчивого развития государственности Республики Казахстан». – Алматы, 2004. – С. 56-57.
15. Ежегодные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики о состоянии прав и свобод человека и гражданина в стране за 2009 и 2010 гг.
16. Арабаев А.А. Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие. – Бишкек: Право и политика, 2009.
17. Малько А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства //Государство и право. – 2001. - № 7. – С.15.
18. Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики //Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 6.
19. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан: электронный ресурс: <http://www.akorda.kz>.
20. Концепции развития российского законодательства. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998.
21. Алексеев С.С. Основы правовой политики России. Курс лекций. – М., 1995.
22. Правоведение. – 1997. - № 4;
23. Правоведение. – 1998. - № 1;

24. Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000.
25. Халилов Э.Х. Высший законодательный орган Республики Узбекистан: от формального представительства до реального парламентаризма /Отв. ред. Б.И.Бугров, А.Х.Саидов, Л.Н.Сон. – Ташкент: Узбекистон, 2001. – С. 160.
26. Исаков В.Б. К демократии без кавычек //Российская Федерация сегодня. – 1999. – № 12. – С. 11-12.
27. Арабаев А.А. Законодательная власть, законодательный акт, законотворчество. – Бишкек: ИФП НАН КР, 2003. – С.114.
28. Арабаев А.А. Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генезис, состояние, перспектива. – Бишкек: Прсвещение, 2008. – С.467.
29. Лившиц Р.З. Право и закон в социалистическом правовом государстве //Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 22.
30. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. – М., 1994. – С. 319;
31. Поленина С.В., Колдаева Н.П. О Своде законов Российской Федерации. – М.: Институт государства и права Российской Академии наук, 1997. – С. 26-27.
32. Балабиев К. Анализ современного состояния кодификации как формы правотворчества //Поиск. Серия гуманитарных наук. – 2002. – № 3. – С. 71.
33. Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства //Журнал российского права. - 2008. - № 4. - С.38-39.
34. Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации //Государство и право. – 2003. – № 2. – С.13.
35. Тихомиров Ю.А. Теория закона. – М.: Наука, 1982. – С. 203.
36. Лопатин В.Н. Проблемы обеспечения конституционной законности в Российском нормотворчестве //Конституция и законодательство. Книга II. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2004. – С.118.
37. Керимов Д.А. Законодательная техника. – М.: РИЦ ИСПИРАН, 1997. – С.5.
38. Монтескье Ш. Луи. Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. – С.651-652.
39. Роберт Г.М. Правила парламентской процедуры /Проблемы Восточной Европы. – Вашингтон, 1992. – С.20.
40. Конфликт закона и правовая реформа: «Круглый стол» в ИГП РАН //Государство и право. – 1997. – № 12. – С.11.
41. Платон. Государство. – Белград, 1966. – С.118.
42. Неволин К.А. Энциклопедия законоведения. История философии законодательства. – СПб, 1997. – С.73.
43. Ивлиев Г.П. Конституция Российской Федерации и правовая экспертиза законопроектов /Конституция и законодательство. Книга II. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2004. – С.164-169.

К.Б. Шадыбеков

доцент кафедры «Государственное строительство»
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ОПТИМИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Optimization of public service as part of the government reform Kyrgyz Republic

«Важной задачей оптимизации государственного управления, в соответствии с целями Среднесрочной программы развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы, будет являться переход к построению «сервисного государства», ключевой задачей которого является переориентация «государственной машины» на оказание услуг обществу».

Заявленный приоритет реформирования системы предоставления государственных услуг как составной части проведения административной реформы в Кыргызской Республике и, как следствие, повышение качества государственного управления не случайны. Практически пришло понимание, что неэффективная система предоставления государственных услуг тормозит экономическое и социальное развитие страны, к тому же является благодатной почвой для коррупции. Тем более что именно от доступности и качества предоставления государственных услуг общество оценивает всю систему государственного управления.

Анализ ситуации с предоставлением в Кыргызской Республике государственных услуг физическим и юридическим лицам показывает на существование ряда серьезных проблем, влияющих на повседневную жизнь граждан и, следовательно, имеющих общественно-значимый аспект. Проблематика в данной сфере в последние годы стала предметом различных дискуссий в средствах массовой информации. В основном акцентировалось внимание на нескольких проблемах, на которых, на наш взгляд, целесообразно остановиться.

Ключевой проблемой является процесс коммерциализации предоставления государственных услуг, основная цель которого – пополнение специальных счетов госорганов. При этом распорядителями специальных средств являются сами руководители государственных учреждений, что зачастую ведет к бесконтрольности и отсутствию прозрачности их использования. Так, сумма спецсредств, которыми распоряжаются сами госорганы и их подведомственные учреждения, составляет около 5 млрд сомов, где существенная доля (около 2 млрд 980 млн сомов) – средства за государственные услуги, что составляет 54 % от общего объема специальных средств.

Тенденция умножения количества платных государственных услуг возникла в начале 1990-х годов, когда деятельность многих государственных органов и их структурных подразделений была переведена на хозяйственный расчет с образованием специальных счетов для аккумуляции средств. Уже тогда была создана финансовая заинтересованность министерств и ведомств в расширении количества платных государственных услуг, многие из которых относятся к разрешительной сфере, то есть являются, по сути, навязанными гражданам и юридическим лицам (лицензии, сертификаты и т.д.).

В результате возникло большое количество чисто коммерческих услуг, направленных на получение выгоды, при этом в ущерб исполнению основных задач, предусмотренных для государственных органов. Например, Министерством внутренних дел оказываются услуги по охране не только государственных органов, но и офисов, частных объектов и др., хотя в зарубежных странах этими вопросами занимаются частные охранные бюро.

Конечно, стоит отметить и то, что в основе «коммерциализации» деятельности государственных органов лежит проблема недостаточности государственного бюджетирования, вследствие чего многие государственные структуры вынуждены самостоятельно «зарабатывать» средства через оказание услуг, тем самым компенсируя часть расходов. Такой деятельностью, характерной для многих министерств и ведомств, являются:

- предоставление коммерческих услуг для граждан в ведомственных поликлиниках;
- коммерческие учебные курсы в учебных центрах министерств и ведомств;
- сдача в аренду избыточного имущества (склады, техника и др.);
- коммерческие услуги для граждан в ведомственных пансионатах, домах отдыха.

Во многих случаях, учитывая отсутствие закреплённого законодательного понятия «государственная услуга», под «услугой» министерства и ведомства понимают контрольно-надзорные функции, исполнение которых входит в прямые обязанности государственного органа. Так, например, значительное количество платных услуг оказывалось Государственным агентством архитектуры и строительства при Правительстве Кыргызской Республики, причем к категории платных государственных услуг были отнесены контрольно-надзорные функции в области строительства, в частности, проведение госархстройконтроля за качеством строительства новых, реконструкцией и перепрофилированием существующих зданий и сооружений. В этом же ряду ежегодная плата для осуществления государственным агентством связи надзорных функций по лицензированию.

Другой проблемной точкой является дробление госорганами целостности государственной услуги на ряд составляющих процедур. При этом оплата взимается не за целостную услугу, а за каждый шаг (справки, согласования, постановка на учет, уточнение в базе данных, присвоение кодов и номеров и т.д.).

Такое положение дел в анализируемой сфере – свидетельство того, что в предыдущие годы процесс коммерциализации деятельности государственных органов и навязывания гражданам и юридическим лицам государственных услуг, обусловленных контрольно-надзорными полномочиями, фактически выпал из поля зрения государства.

Отсюда и наблюдающаяся проблема неупорядоченности в сфере предоставления государственных услуг. В частности, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 августа 2006 года Реестр государственных услуг включал в себя только 125 платных видов услуг в целом по всем министерствам и ведомствам. Список этих услуг являлся фрагментарным, основанным на субъективных представлениях органов исполнительной власти о том, что является государственной услугой. При этом до последнего времени утвержденного Правительством перечня бесплатных государственных услуг и законодательно установленного понятия государственной услуги не было вообще.

Поэтому в качестве государственной услуги выставлялись и услуги, имеющие межведомственный характер, то есть те, которые один госорган оказывает другому. К примеру:

- сторожевая стационарная охрана: с контрольно-пропускным пунктом; без контрольно-пропускного пункта;
- годовое содержание стрелка военизированной охраны: для городских отделов охраны; для районных отделов (отделений) охраны;
- объекты, охраняемые обходной милицейской охраной: пеший маршрут; моторизованный маршрут.

Неясность в определении, что же является услугой, и привело к тому, что перечень государственных услуг фактически, по данным Министерства экономического регулирования, превышал 21 тысячу наименований.

Не проясняет проблему и бюджетная классификация, используемая Министерством финансов республики. Этот документ относит к услугам вообще все финансируемые функции, на основании чего составляется государственный бюджет.

В числе наиболее серьезных проблем и отсутствие ответственности государственных органов за некачественное предоставление государственной услуги, что приводит к созданию излишних административных барьеров во взаимоотношениях государства и потребителя (необходимость оформления большого количества документов, высокая стоимость, продолжительные сроки рассмотрения заявлений, бюрократизм и т.д.).

Безусловно, накладывает свой отпечаток и недостаточная практика отстаивания гражданами своих прав по получению качественных государственных услуг, связанная с общей правовой безграмотностью. Да и институт судебной и иной защиты не настолько развит и оперативен.

Эти и другие причины привели к тому, что количество так называемых государственных услуг выросло в стране до невероятных размеров, причем изрядная доля их являлась платной, а качество ее предоставления оставляет желать лучшего.

Поэтому резонно, когда граждане страны задаются вопросом: если я налогоплательщик, то почему не имею права на получение от государства отдельных услуг на бесплатной основе? А каковы стандарты качества государственных услуг, чтобы их оценивать и при случае иметь право обжаловать?

Как видно, реальная ситуация в сфере предоставления государственных услуг обществу характеризуется наличием ряда проблем, и неудивительно, что население недовольно работой государственных институтов, так как оценивает их через призму получаемых от госорганов соответствующих услуг.

Серьезность проблем в сфере государственных услуг стала предметом внимания Правительства страны, со стороны которого в течение 2011 года сделаны первые шаги реформирования сферы государственных услуг, направленного на

оптимизацию и упрощение получения гражданами страны услуг, оказываемых государством.

С целью оптимизации процедур предоставления государственных услуг населению, повышения их качества и доступности, а также усиления ответственности государственных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений было принято 31 марта 2011 года постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам».

Постановлением было определено, что одной из приоритетных задач государственных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений Кыргызской Республики является совершенствование деятельности в сфере предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам. Началом данной работы должно стать формирование единого систематизированного Реестра государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями Кыргызской Республики на основе утвержденного соответствующего Положения о порядке создания такого реестра.

Постановлением Правительства, до принятия соответствующего закона, нормативно закреплены такие понятия, как «государственная услуга», «государственная бесплатная услуга», «государственная платная услуга», «стандарт государственной услуги» и т.д. В частности, в соответствии с вышеуказанным Положением государственная услуга понимается как «результат деятельности уполномоченных государственных органов исполнительной власти и бюджетных учреждений Кыргызской Республики по исполнению запроса физических и юридических лиц, направленного на реализацию прав, удовлетворение законных интересов либо исполнение обязанностей, возложенных нормативными правовыми актами на физических и юридических лиц». Тем самым устанавливаются несколько ключевых признаков, таких как конечный результат, заинтересованный потребитель данной услуги, конкретный уполномоченный государственный орган и т.д.

В результате проводимой реформы системы государственных услуг и на основе ревизии предполагается исключение из единого реестра услуг, связанных с лицензионно-разрешительной системой и осуществлением контрольно-надзорных функций. В единый реестр государственных услуг будут включены только те услуги, которые являются обязательствами государства перед своими гражданами.

Важным должно стать и проведение работы по выявлению таких государственных услуг, которые могут быть переданы на аутсорсинг и будут более качественно исполняться в частном секторе.

Одним из важных в данной работе является процесс формирования реестра государственных услуг на основе логики действий по анализу и вычленению государственной услуги, проведение работы на соответствие соответствующим критериям, установленным указанным постановлением Правительства КР.

В частности, на начальном этапе серьезное значение придавалось работе по ревизии услуг, оказываемых государственными органами. В данном процессе участвовали представители общественности, которые обязательно включались в состав ведомственных рабочих комиссий. Основными работами таких комиссий являются:

- проведение полной ревизии и анализа государственных услуг с описанием нормативной обоснованности предоставления каждой услуги;
- определение круга потребителей, по запросам которых предоставлялась государственная услуга и на которых она распространяется, а также соответствия критериям отнесения к государственным услугам;
- изучение возможности последующей стандартизации услуги, а также обоснованности платности предоставляемой государственной услуги и различных действий, связанных с ее предоставлением;
- проведение на постоянной основе мониторинга и анализа качества предоставления государственным органом и бюджетным учреждением государственных услуг;
- подготовка предложений по улучшению качества организации и предоставления соответствующих государственных услуг, включая их регламентацию, стандартизацию и информатизацию.

Таким образом, роль и значение первоначальной работы становятся ключевым фактором для последующей качественной работы, потому как в процессе первичной ревизии и анализа услуг, оказываемых государственными органами, изучается:

- количество совершаемых процедур, необходимых для получения потребителем конечного результата по одной государственной услуге;
- перечень ведомств, задействованных в предоставлении каждой государственной услуги.

Результаты такой ревизии становятся основой для работы по оптимизации предоставления каждой государственной услуги:

- по процедурам с целью возможности их упрощения (или укрупнения действий);
- по ведомствам с целью возможности исключения из процедуры;
- по соответствию критериям отнесения к государственной услуге и определения обоснованности взимания платы с потребителя.

В частности, такими критериями для вычленения государственной услуги установлены:

- 1) наличие запроса от физических и юридических лиц на получение соответствующей государственной услуги;
- 2) наличие установленной законодательством Кыргызской Республики компетенции государственного органа предоставлять данную государственную услугу и обязательств, вытекающих из Конституции Кыргызской Республики и нормативных правовых актов Кыргызской Республики;

- 3) предоставление соответствующей государственной услуги только данным государственным органом;
- 4) целостность государственной услуги, непосредственно связанной с данным государственным органом;
- 5) возможность стандартизации государственной услуги;
- 6) предоставление государственной услуги, имеющей коммерческий характер и направленной на пополнение специальных средств государственного органа, изучение возможности передачи ее на аутсорсинг (исполнение такой функции передается в негосударственный сектор);
- 7) конечный результат (вид или тип результата), получаемый потребителем государственной услуги.

Интересно то, что в случае, если услуга не отвечает одному из установленных критериев, она исключается из предварительного списка.

После проведения анализа соответствия критериям государственных услуг дорабатывается предварительный список государственных услуг, после чего проводится работа по определению обоснований для бесплатности и платности государственных услуг.

Согласно установленным нормативам, «государственная услуга может предоставляться на платной основе в случае, если:

- 1) получение государственной услуги предоставляет ее потребителю право заниматься в последующем коммерческой деятельностью;
- 2) получение государственной услуги предоставляет ее потребителю право на владение (управление) объектами и предметами повышенной опасности для общества (право на владение оружием, автомобилем и т.д.);
- 3) государственная услуга предоставляется повторно одному и тому же потребителю при условии, если данная услуга ранее предоставлялась бесплатно (в случае утери, порчи полученных документов, выдачи дубликатов документов и т.п.);
- 4) предоставление государственной услуги осуществляется сверх установленных стандартных требований к государственной услуге (по срочности получения услуги, комфортности, месту и т.д.);
- 5) предоставление государственной услуги не затрагивает обязательства государства, определенные Конституцией Кыргызской Республики.

Государственная услуга, отвечающая одному из установленных условий, может быть предоставлена на платной основе, если иное не установлено законодательством Кыргызской Республики».

По итогам проведения анализа соответствия критериям и определения основания платности/бесплатности государственных услуг формируется проект

ведомственного перечня государственных услуг, который направляется на согласование с государственными органами на предмет устранения дублирования.

Согласованный ведомственный перечень государственных услуг утверждается руководителем государственного органа и направляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по формированию единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг.

При этом к согласованному ведомственному перечню государственных услуг в обязательном порядке прилагается список нормативных правовых актов, требующих внесения изменений, дополнений или отмены, и список государственных услуг, рекомендованных для передачи в аутсорсинг.

Таким образом, устанавливается еще один экспертный барьер в виде Межведомственной комиссии, в составе которой представители экспертного и бизнес-сообщества. И только после одобрения предварительных перечней государственных услуг государственных органов Межведомственной комиссией они включаются в основной реестр государственных услуг, утверждаемых Правительством КР.

Итогами работы в этой сфере стало утверждение 10 февраля 2012 года Правительством Кыргызской Республики Единого реестра государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, в который вошли на этом этапе 385 государственных услуг.

Тем не менее, сам процесс оптимизации системы предоставления государственных услуг не заканчивается лишь только утверждением реестра. Начиная с 2012 года работа в этом направлении будет сосредоточена на том, чтобы разработать стандарты качества оказания каждой государственной услуги, а в последующем – предоставление их в электронном формате в рамках внедрения системы «Электронного правительства».

Ч.Р. Айнекеноваканд. ист. наук, доцент
Академии управления при
Президенте Кыргызской Республики

ПОНИМАНИЕ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА, ПРЕДСТАВЛЕННОЕ В СОВРЕМЕННЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Article reflects modern views on the question of transition periods research and attempts to generalize the views of the science of axiological orientation - history, sociology, law, political science, economics, the use of the term "transition period". Particularly, it focuses on transition period of 1991 and also author defines a few problems of the transition period in Kyrgyz Republic.

Разнообразный опыт развития государств в современном мире не всегда можно объяснить широким набором имеющихся в арсенале ученых академических понятий. В настоящей статье предпринята попытка обобщения взглядов представителей наук аксиологической направленности – истории, социологии, права, политологии, экономики – на применение термина «переходный период». Также дается характеристика нового переходного периода в Кыргызской Республике с 1991 года.

С этой целью нами проанализированы научные труды как российских, так и киргизских ученых, занимающихся проблемой идентификации переходного государства. В частности, работ О.В.Прокофьевой [1, 7], Е.Н.Мошелкова [2] и др., а также несколько коллективных работ [3, 4, 5, 6], изданных сравнительно недавно.

Изучение переходных периодов, которые являются частью закономерного исторического процесса в развитии государств – это изучение ключевых проблем, возникающих в обществе, и решений, направленных на их преодоление, а также результатов, к которым привели принятые решения. Изучение переходных периодов в истории государства позволяет определить стратегию развития государства в дальнейшем.

Наиболее полно тема переходного периода обозначается в трудах политологической и социологической направленности, где, в основном, рассматриваются вопросы формы правления. Есть работы, исследующие юридические аспекты переходного государства. Следует отметить, что большинство авторов исследований употребляют термины «переходный период», «переходная экономика», «переходный процесс» и «трансформационный период» как синонимы.

О.В. Прокофьева справедливо считает, что «в данном случае можно говорить о существовании не только некой абстрактной категории переходности, но и реальном многоуровневом аналоге данного явления, определяющем термин «переходный период». Термин «переходность» позволяет проводить анализ переходного периода в развитии государства как в рамках одного и того же явления, так и как процесс перехода от одного явления к другому» [7:5].

С учетом этого автор дает определение переходного государства как «промежуточное состояние государства, сопровождающее смену конституционного строя и действующее в условиях кризиса, характеризующееся высокой степенью отрицания и преемственности государственно-правовых институтов, асимметричностью социальных и политических структур, низким

уровнем легитимности, незавершенностью и смешанным демократически-авторитарным характером формы государства» [7:25].

Экономический словарь трактует переходный период как «период времени, в течение которого экономика страны переходит в новое, качественно иное состояние в связи с кардинальными реформами экономической системы; в России переходный период, знаменующий переход от централизованной к рыночной экономике, начался в конце 1991 г.» [8].

Предлагается выделять три этапа развития переходного государства: на первом этапе происходит оформление переходной власти, характеризующееся демонтажом старых институтов; на втором этапе новая власть приобретает относительно целостный характер, принимается Конституция страны, конкретизируются задачи государства; на третьем этапе завершается институционализация переходного государства, преодолеваются последствия системного кризиса, осуществляется заметный экономический рост [7: 21].

Основными чертами содержания переходного периода являются социальная неоднородность, отсутствие политической и правовой стабильности, высокая динамика изменений, фрагментарный характер существующей власти.

В переходные периоды государство должно сохранять свои функции, не должно происходить полной или частичной замены его функций, но должно происходить изменение содержания таких функций государства, как регулятивная, защитная и распределительная.

Любому переходному периоду свойственно сохранение старых экономических форм и отношений при одновременном формировании и утверждении новых экономических форм и отношений. Это соотношение может быть разным в разных странах, а также оно постоянно меняется в процессе переходного периода, что и приводит к кризису в экономическом развитии.

Кризис экономики переходного периода имеет структурный аспект, так как структура экономики зависит от экономической и политической системы, наличествующей в стране, и смена этой системы влечет за собой длительный и болезненный процесс структурной адаптации. Влияние на экономику политических факторов в переходный период значительно выше, чем в период стабильного развития.

Быстрая инфляция является также общей чертой любой переходной экономики. Либерализация цен, как показывает опыт Кыргызской Республики, не привела к исправлению ценовых диспропорций. Государственный бюджет сокращается гораздо быстрее, чем наполняется, ввиду того, что в государственный бюджет не попадает большая часть финансовых потоков.

Переходный период с 1991 г. показывает, что форма перехода от одного состояния государства к другому зависит от характера, особенностей и основных тенденций развития предшествующей системы. И поэтому необходим учет роли исторических, этнических и социальных факторов, взаимодействия национальных и общих тенденций. Очень важно учитывать степень возможного вмешательства международных институтов в реализацию государственных программ в переходный период.

При этом, изучая новый переходный период в Кыргызской Республике, начавшийся с 1991 года, следует помнить, что отдельные процессы еще не дозрели до полноценного исследования, претендующего на определенную степень завершенности, ввиду того, что переходный период включает в себя не только

смену власти, а это длительный процесс смены конституционного строя государства. Также при этом отмечается разноуровневая трансформация элементов формы государства. В частности, форма территориального устройства отличается более высокой степенью консервативности, чем форма государственного режима, и обуславливает длительный характер ее изменения.

Относительно переходного периода с 1991 г. нет однозначного мнения, сторонники «шоковой терапии» [6] продолжают считать, что темпы экономического роста после выхода из кризиса оказываются высокими, ссылаясь на Польшу.

Однако известно, что при польской модели, примененной в большинстве стран СНГ, разрушение старой экономической системы и введение рынка происходило все же административными методами, была осуществлена ускоренная приватизация государственной собственности, часто путем передачи в руки бывших партийных номенклатурных работников, сохранивших административную власть.

Расчет на спонтанное разворачивание рыночных сил, обеспечивающее быстрый рост экономики и увеличение благосостояния в условиях, когда сразу плановая система была заменена рынком, не оправдался, и большинство стран бывшего Советского Союза, переживающих переходный период, оказалось в глубоком кризисе.

Существует и другая точка зрения, а именно – возможность эволюционной трансформации централизованно планируемой экономики в рыночную. Сбалансированное сочетание рыночных отношений с государственным регулированием и долгосрочным индикативным планированием может обеспечивать высокую эффективность функционирования экономики.

Эволюционный путь преобразований в переходный период превращается в общемировую доминирующую тенденцию, так как считается возможным и оптимальным вариантом перехода. Это видно на примере восточно-европейских стран – Венгрии, бывшей Югославии, юго-восточных стран – Китая, Вьетнама, на постсоветском пространстве – Республики Узбекистан и Республики Беларусь. В Кыргызской Республике шанс был упущен, тогда как второй путь развития мог стать более благоприятным для нашей страны.

Мы солидарны с исследователями, которые считают, что «итоги первых лет реформ, ориентированных на идеи «шокотерапии» и западные традиции рыночных отношений, показали их неэффективность... В кыргызстанском обществе господствует коллективистская общинно-родовая идеология, массовое сознание и коллективистский тип мобильности и менталитета основной массы населения [9:56].

Особенность нового переходного периода в Кыргызской Республике состоит также в половинчатости и непоследовательности институциональных преобразований как на макро-, так и на микроуровне.

Переходный период сопровождает смену конституционного строя. Каждому этапу развития общества, его экономическому, социально-политическому, культурному уровню всегда соответствует определенный уровень конституционного законодательства. В переходный период проявляется как реальный, так и формальный характер конституционного права, выявляется неадекватность отражения в Конституции реальных экономических и социально-политических процессов, происходящих в стране.

В Киргизии это повлекло за собой частую смену Конституции страны, что, в свою очередь, влечет за собой потерю доверия к Конституции как фундаментальному закону, адекватно отражающему реальную жизнь в стране.

Особенностью конституционного законодательства нового переходного периода с 1991 г. является то, что оно создавалось при финансовой поддержке западных стран, поэтому несет на себе отпечаток их влияния.

Также в конституциях, принятых в переходный период, закрепляется принцип разделения властей и принцип политического и идеологического плюрализма, многопартийность. В конституционном законодательстве переходного периода более значительное место, чем в прежнем законодательстве, отведено основным правам и свободам граждан, особенно выделяются политические права.

Правовое регулирование в переходный период имеет трудности, обусловленные тем, что изменяется круг регулируемых правом общественных отношений, а также развитие быстротекущих общественных процессов не поддается правовой регламентации в полной мере. Появляется необходимость в принятии временных правовых актов, обусловленных, в свою очередь, интенсификацией правового регулирования.

Поэтому одной из главных проблем формирования полноценно функционирующей экономики в современный переходный период в Кыргызской Республике является все еще несовершенная законодательная база. О том, что Налоговый Кодекс не способствует развитию конкурентной среды, и уже в новой трактовке успел устареть, говорят и предприниматели, и ученые.

А.А. Мигранян считает, что «несмотря на внешнее соответствие налоговой системы требованиям рыночной экономики, возникшие диспропорции в структуре экономики, катастрофическое снижение уровня технологичной, наукоемкой продукции нивелируют положительное воздействие налогов... Существующая система налогообложения не учитывает особенностей формирования различных типов предприятий, циклов производства, не предусматривает дифференцированного подхода и не стимулирует рост производства» [10:6].

Таким образом, создание и обеспечение правовой стабильности являются необходимым условием успешной стратегии государства в переходный период. Правовая стабильность предполагает четкую, ясную и надежную законодательную основу, правильно функционирующее судопроизводство, грамотно функционирующую администрацию, а также политическую стабильность. Если этого не удастся обеспечить, то мы не можем ожидать возможности позитивного экономического развития.

Это взаимосвязанные процессы – правовая и политическая стабильность возможны лишь при экономическом подъеме, а экономический подъем предполагает наличие правовой и политической стабильности. Различия в экономическом развитии в новый переходный период постсоветских государств и стран Восточной Европы связаны с различной степенью обеспечения правовой и политической стабильности.

В любой переходный период государство становится и субъектом, и объектом изменений одновременно. При сравнительном анализе обнаруживается, что в переходные периоды проявляются общие тенденции, повторяемость общественных явлений и событий, при этом наблюдается также сложное переплетение качественно различных процессов.

Учитывая состояние экономики Киргизии на современном этапе, а также все еще сохраняющийся потенциал научных кадров, следует развивать научные школы, осуществлять полноценную государственную поддержку, формировать государственную политику по стимулированию мобильности кадров.

В настоящее время необходимо развитие социального партнерства как важнейшего фактора экономической и политической стабильности в стране, поиск эффективных путей согласования интересов разных социальных групп. Хорошо выстроенная система социального партнерства даст экономическую и политическую динамику в развитии общества.

Именно социальное партнерство может стать ведущим структурным элементом системы социально-трудовых отношений, обеспечивающих высокие стандарты уровня жизни населения страны.

Необходимо выработать концептуальные пути поэтапного реформирования законодательной базы социального партнерства при регулирующей роли государства. Такая законодательная база должна способствовать обеспечению баланса социально-экономических интересов между работодателями и наемными работниками.

Формирование многофункциональных связей и реализация мероприятий, направленных на одновременное решение нескольких задач – поддержки науки, развития кооперации, коммерциализации результатов научных исследований могут стать основным направлением государственного регулирования в новый переходный период, который мы все еще переживаем.

Мы согласны с мнением, что «ни одна общественно-экономическая формация не сможет доказать своего исторического превосходства до тех пор, пока не покажет всему миру, что она в состоянии обеспечить самый высокий уровень эффективности экономики» [11:63].

Мы считаем, что самым важным в переходные периоды является то, что с изменением экономического сознания и формирования нового экономического мышления создается новая экономическая культура как способ деятельности людей и регулятор инновационной активности через рациональное заимствование прогрессивных ценностей из других культур и выработки на их основе новых прогрессивных ценностей.

На наш взгляд, прошло время противостояния (хотя оно все еще присутствует), и нет нужды доказывать преимущества той или иной модели развития, следует выбирать те пути решения проблем, которые наиболее быстро приведут к улучшению благосостояния людей, ведь вся история человечества – это путь поиска лучшей формы взаимного сосуществования. Необходимо учитывать фактор рациональности в конструировании исторического процесса.

Список использованной литературы

1. Прокофьева О.В. Понятие переходного состояния государств // Ученые записки Ульяновского государственного университета. Серия Государство и право. – Вып.3(20). – Ульяновск: УлГУ, 2003.
2. Мошелков Е.Н. Переходные процессы в России. – М., 1996.
3. Мартынов В.А., Автономов В.С., Осадчая И.М. Переходная экономика: теоретические аспекты, российские проблемы, мировой опыт. – М., 2005.
4. Дежина И.Г., Киселева В.В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. – М., 2008.

5. Фрейкман Л.М., Дашкеев В.В., Муфяхетдинова М.Р. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономикой.
6. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России (Экономический рост 2000–2007). – М., 2008.
7. Прокофьева О.В. Проблемы переходного государства: теоретический анализ. – Автореферат дисс... – Казань, 2005.
8. Экономический словарь. – М., 2008.
9. Чотаева Ч.Д. Модели развития Кыргызстана и международный опыт // Демократические процессы в Центральной Азии: опыт и перспективы. – Б., 1998. – С.55-58.
10. Мигранян А.А. Влияние налоговой политики на формирование конкурентоспособности экономической системы Кыргызстана // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – Бишкек, 2009. – Том 9. – № 2. – С.3–6.
11. Кумсков В.И. Рыночная экономика – вечная экономика. – Бишкек, 2008.

М.Т. Тюлегенов

ст. преподаватель Американского университета Центральной Азии

НПО КЫРГЫЗСТАНА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ВЛИЯНИЕ ЧЕРЕЗ ПРОТЕСТ

The proliferating number of NGOs in Kyrgyzstan symbolizes development of country's civil society and one of their key activities is to influence governmental decision making on behalf of their constituencies. However in highly contentious post-soviet history of Kyrgyzstan it is expectation that NGOs like other political actors tend to be influence policies through protests as much as they do when they formally engage with the government as any other interest group. The study based on quantitative analysis of protests that took place between May 2005 and January 2008 show that NGOs have been playing little role (only in 7% of all protests) in the overall contentious activities in the country and that their repertoire of actions, claims and duration of their engagement in protests varied, but in overall they tended to be within the self-contained forms of engagement. The study also shows that when NGOs engage in protests there are only few cases when these are specifically policy oriented.

Кыргызстан в процессе своей политической истории постсоветского периода выделяется среди своих соседей по центральноазиатскому региону и даже на всем постсоветском пространстве заметным протестным характером политических процессов. Это проявилось, в том числе, и в двух массовых народных протестах, которые завершились насильственной сменой власти в марте 2005 и апреле 2010 годов. В протестном движении за все эти годы участвовали различные акторы, в том числе и неправительственные организации (НПО). В силу своих организационных особенностей НПО по-своему организуют протест, и одной из целей данной статьи является изучение этих особенностей и, в первую очередь, изучение того, каким образом протестные акции планируются как способ участия в системе государственного управления Кыргызстана, т.е. как способ влияния на решения, принимаемые органами государственной власти.

НПО и система государственного управления

Неправительственные организации Кыргызстана являются одним из самых заметных факторов в общественно-политической жизни страны. С начала процесса реформ по демократизации создание условий для развития организаций гражданского общества стало одним из ключевых факторов роста НПО. В 1993 г. принимается Закон «Об общественных объединениях», а в 1999 г. – Закон «О некоммерческих организациях», которые создавали возможность достаточно легкой регистрации и правового функционирования неправительственных организаций. Уже к 2006 году, как показывают некоторые исследования [2], в стране насчитывалось более 14 тысяч некоммерческих организаций, из которых около 8 тысяч были общественные фонды и общественные объединения. Хотя и далеко не все зарегистрированные организации фактически функционировали, это число является достаточно большим для страны с 5-миллионным на тот момент населением. Многие общественные организации занимались оказанием социальных или иных услуг для населения, но достаточно большое их количество активно старалось влиять на политику государства с целью привнесения, с их точки зрения, общественного блага для их целевых групп.

Так, исследование «НПО в цифрах и фактах», проведенное в 2006 году, выявило, что, несмотря на более чем 8 тысяч зарегистрированных НПО, количество

активных составляет немногим более пятисот, из которых с 469 было проведено анкетирование. Согласно этому исследованию многие из активно работающих НПО (58 %) регулярно контактируют с представителями государственных структур (38 % нерегулярно), и среди различных типов деятельности продвижение общественных интересов (эдваоки и лоббирование) присутствует у 40,8 % опрошенных НПО (НПО в цифрах и фактах). Для многих НПО воздействие на государственную политику стало одной из целей их деятельности, если не главной целью.

Со своей стороны, государство в целом в формальном аспекте создавало определенные правовые нормы для участия общественности в процессах принятия решения. Это отражалось в изменениях в таких законах, как «О правительстве Кыргызской Республики», «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и самое важное – в законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Во многом определенные нормы в законах, предусматривающие участие граждан в законотворчестве (нормотворчестве), до определенного периода носили явно декларативный характер, что выражалось в формулировках, которые предполагали возможность, но не обязывали органы государственной власти вовлекать граждан и общественные объединения в процессы принятия решений. Только в последние годы, и особенно с принятием новой редакции закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в 2009 были закреплены определенные положения, обязывающие нормотворческий орган обеспечивать открытость процесса создания нормативных документов и механизмы вовлечения граждан и общественных объединений. Однако претворение новых положений этого закона в практику все еще остается далеким от идеала. Последним институциональным механизмом вовлечения гражданского общества в процессы принятия решений органами государственной власти является создание указом Президента КР в сентябре 2010 при всех основных министерствах и ведомствах общественных наблюдательных советов, куда во многом были отобраны представители неправительственных организаций. Таким образом, в 431 одном ведомстве возникли советы с общим количеством 326 человек, из которых 80 % составляют «представители общественных объединений, фондов, неправительственных организаций, учреждений, научных кругов, профессиональных и отраслевых союзов» [3]. Однако эти нововведения все еще проходят апробацию и практически все еще вживаются в систему государственного управления. Все предыдущие же годы показывают, что формальный и декларативный характер вовлечения общественности в процессы выработки государственной политики такое вовлечение фактически не обеспечивал.

НПО и протестная форма деятельности

Несмотря на то, что существуют формальные каналы воздействия на государство, организации гражданского общества используют и неформальные способы воздействия. В классификации нестандартного политического поведения [5] существует большой спектр действий между стандартной политикой (голосование, лоббирование, формальные группы интересов) и саботажем, гражданской войной, революциями – петиции, демонстрации, бойкоты, забастовки, захваты зданий и т.д. Выбор тех или иных форм влияния на решения, принимаемые органами государственной власти, определяется как общим политическим фоном, которые влияют на деятельность неправительственных организаций, так и практическими возможностями, которые предоставляют (или не предоставляют) формальные механизмы участия. Если формальные механизмы декларируют, но не предоставляют реальной возможности участия в системе управления, то вероятность выбора протестной форм воздействия увеличивается. И также если

общий протестный фон в политической жизни страны усиливается, то есть вероятность увеличения протестной активности и с участием НПО.

Будучи составной частью гражданского общества, неправительственные организации являлись частью общего протестного движения, которое нарастало в стране, особенно после расстрела демонстрантов в Аксы (Джалал-Абадская область) весной 2002 г. Однако, отличаясь от других организаций гражданского общества и от политических групп, НПО, по всей видимости, должны иметь свою специфику участия в протестах. Во-первых, можно предположить, что они не ставят такие политические цели, как обретение власти, участвуют в протестах в иных формах и с иными требованиями, чем другие участники протестов. Во-вторых, также можно предположить, что наличие определенных миссий организаций, сфер деятельности и целевых групп будет накладывать определенный отпечаток на протестную деятельность НПО.

В целом протест имеет функцию заявления позиции по какой-либо ситуации и на практическом уровне имеет функцию влияния на нее. В зависимости от ситуации определенность степени влияния зависит от определенности и ситуации, которая опротестовывается. Если ситуация формулируется более определенным образом, то есть вероятность нацеленности протеста на конкретный результат, который должен поменять ситуацию. Недовольство, скажем, ростом цен представляет собой ситуацию, которая не созрела для формулирования решения, которая могла бы стать целью протестных акций. Иногда формулирование ситуации находит в разные периоды разное решение. Недовольство существующим политическим режимом находит ответ в лозунге «кетсин» (кырг.: «пусть уйдет»), иногда в требовании конституционной реформы определенного характера. Популярная теория мобилизации ресурсов при изучении протестов и социальных движений подходит с точки зрения рациональности и прагматического планирования со стороны организаторов протеста [6]. Мобилизация ресурсов нацелена на привлечение поддержки со стороны общественности, поскольку протестный акт является публичным действием и является эффективным не столько ввиду количества людей, которые обратят на него внимание, но, в основном, из-за количества людей, которые будут симпатизировать выдвигаемым требованиям. В этом отношении рациональный организатор протеста формулирует те требования, которые вызывают наибольший (в его/ее понимании) отклик у общественности. В этом отношении теория мобилизации ресурсов дополняется теорией формирования рамок (framing), которая изучает нюансы формулирования и коммуницирования требований [4].

Относительно формулирования рамок требований НПО, как можно ожидать, более скованы ввиду своей миссии, практики работы с целевыми группами, и поэтому развитие рамок требований может по большей части происходить внутри этих очерченных границ. Также одной из особенностей протестных действий неправительственных организаций может быть то, что в отличие от политических игроков они могут быть больше подвижны заявлением своей позиции, нежели достижением конкретного результата. Тем более что у политических групп и лиц формулирование понимания результата протеста может быть совершенно иным, чем у НПО, так как многие из них, в первую очередь, нацелены на достижение власти.

Организация массового протеста требует значительных коллективных усилий со стороны организаторов. В большинстве случаев организаторов акций больше, чем один, и одна из возникающих проблем – это проблема так называемого коллективного действия. Сформулированная Олсоном [7], она гласит, что поскольку участие влечет затраты, а в случае успеха (во многих случаях) все равно

можно пользоваться его результатами, то многим акторам невыгодно производить совместно какое-либо благо. Во многих исследованиях решение этой проблемы видят в развитии институтов, которые преодолевают проблему коллективных действий (к примеру, политические партии являются такими институтами). Неправительственные организации также являются институтами для мобилизации ресурсов для разных действий, в том числе и протестных. В этом отношении важно отметить не только сами организации, но и их сети, которые обеспечивают возможность коллективного действия на уровне страны. Как будет показано в дальнейшем, одни из редких примеров мобилизации ресурсов на уровне страны стали возможны благодаря наличию сетей и ассоциаций, подобных «Коалиции за демократию и гражданское общество». Однако большинство протестных действий НПО носят локальный характер, и вопрос проблемы коллективных действий встает между локальными участниками.

База данных и анализ

В качестве эмпирической основы для создания базы данных брался Вестник Фонда за международную толерантность [1], который регулярно выпускался с июня 2005 по январь 2008 года включительно. Целью Вестника являлось, согласно авторам, собрать и опубликовать «информацию о конфликтах и случаях напряженности, связанных с выборным процессом, а также политической ситуацией в целом», и он был «составлен на основе информации, собранной усилиями 35 представителей гражданского общества, академических кругов, СМИ и правоохранительных органов, которые проводят мониторинг ситуации в Кыргызстане» [1].

В течение времени, когда выпускался Вестник, был только перерыв в выпуске на летние месяцы 2006 года, с учетом этого за данный период охватывается 29 месяцев за период июнь 2005 – январь 2008. За указанный период в Вестнике было выявлено и зафиксировано 649 конфликтных ситуаций, которые отражены в девяносто двух его выпусках. В общем массиве данных фигурируют различные ситуации, которые обозначаются как конфликтные. Это и массовые протесты, марши и перекрытия дорог, столкновения между подростками на межэтнической основе, стычки на границе с участием пограничников, поджоги домов лиц, участвующих в выборных процессах, захваты земель и т.д. На рис. 1 показана динамика конфликтных ситуаций за указанный период. Как видно из графика, пики конфликтных процессов приходятся на ноябрь 2005, апрель и ноябрь 2006 и апрель 2007 годов, что, в общем, коррелирует с наблюдаемой весенне-осенней сезонностью обострения конфликтов.

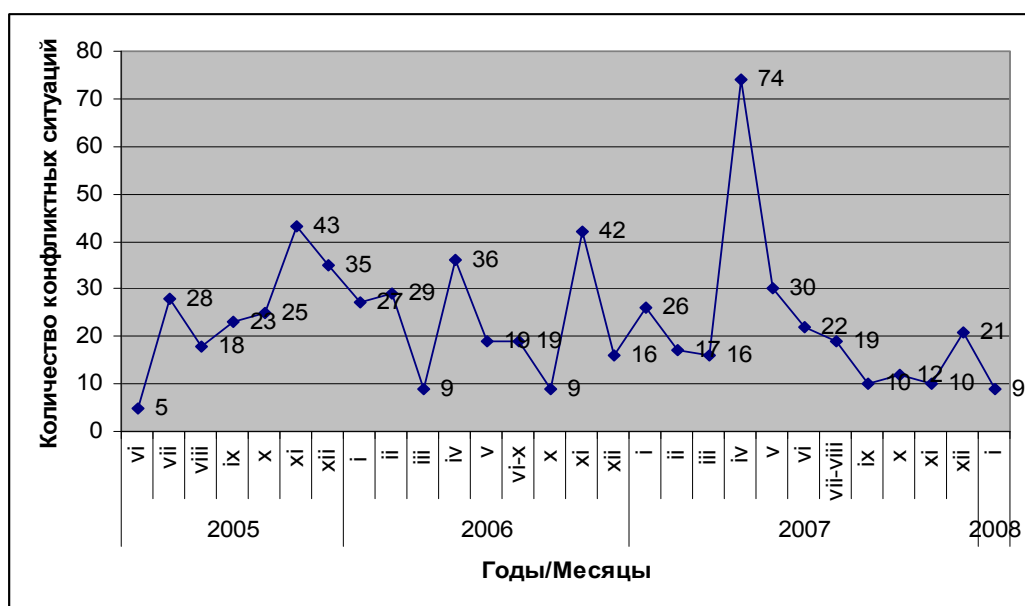


Рис. 1. Динамика конфликтных ситуаций

Для нас из всех случаев конфликтных ситуаций интересны те, которые носили протестный характер. Хотя участие НПО может предполагаться и в общих конфликтных ситуациях, для нас интерес представляют случаи общественного протеста, поскольку предполагается, что неправительственные организации больше участвуют именно в них из-за особенностей своих функций. Одной из функций организаций гражданского общества, в том числе и неправительственных организаций можно считать артикуляцию общественных мнений относительно текущего устройства общественной и, в частности, политической жизни. Соответственно под акцией протеста можно определить любое публичное выступление с целью изменения или же поддержания существующего общественного порядка. Публичность и соответствующее содержание требований являются ключевым условием определения того, что является протестной акцией. Количество участников в данном случае не имеет значения – даже если один человек публично выступает в целях исследования, это можно считать протестной акцией. Если публичность выступления уже гарантируется тем, что акция попала в поле зрения тех, кто выпускал Вестник, то общественный порядок определялся как рутинное выполнение органами государственной власти своих полномочий по изданию нормативных актов, назначению или снятию с тех или иных лиц, отправлению правосудия и т.д. Если же общественность в нерутинном порядке вмешивается в эти функции органов государственной власти, то это является протестной акцией. Причем в базе данных в качестве протестных акций фиксировались и случаи протестов против других протестов (организуемых, как правило, властями).

В ходе обработки данных по критериям публичности выступления, наличия требований по поводу общественного устройства были выявлены 463 акции протеста (в среднем около 14,5 в месяц). Это дает 71,34 % от всех конфликтных ситуаций за указанный период. Как показано на рис. 2, пики этих акций приходятся на сентябрь 2005 (35), апрель 2006 (28), ноябрь 2006 (22), апрель 2007 (41). Эти пики протестной активности, в общем, совпадают с пиками общей конфликтной ситуации как в силу того, что случаи протеста являются частью зафиксированных конфликтов в базе данных, ну и так же, скорее всего, потому что протестный фон сопряжен с общей конфликтогенностью в стране.

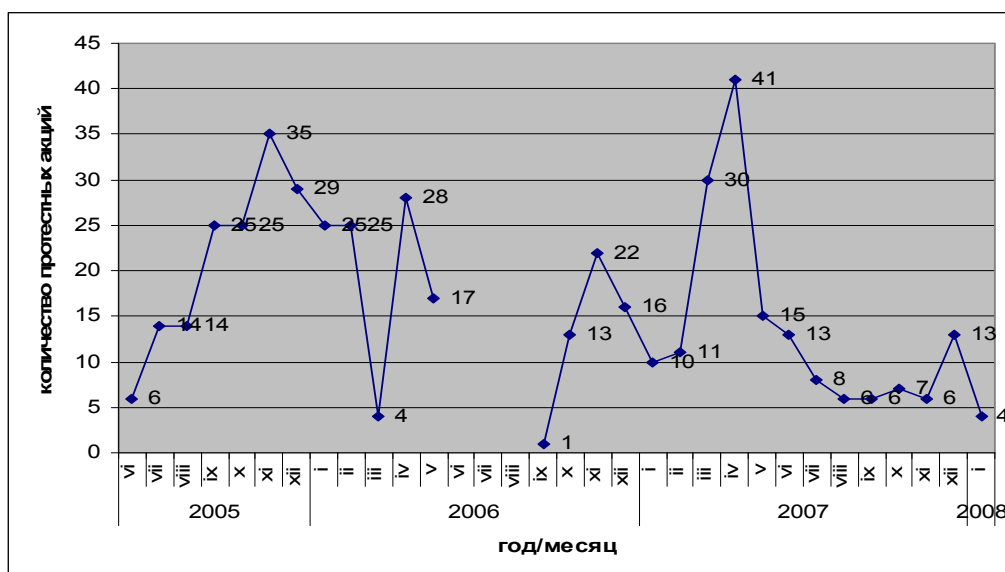


Рис. 2. Динамика протестных акций в 2005-2007 гг.

Поскольку для нас интересно именно участие НПО в протестных акциях, то из всех протестных акций в базе данных были вычленены те, в которых упоминаются неправительственные организации (в любых вариациях по кодовым словам «НПО», «неправительственная организация», «общественное объединение» и т.д.). Как показал анализ, участие НПО было в 32 случаях, что дает около 7 % от всех случаев протестных акций. Как видно из рис. 3, пики участия НПО в протестных акциях приходятся на апрель-май 2006 года и март-май 2007 года, что, в какой-то степени, коррелирует с пиками активности протестных акций.

Однако если в указанные месяцы пики общей протестной активности сопровождались резким спадом, то динамика пиков акций с участием НПО имела более продленный характер. Хотя ввиду относительно малого числа акций с участием НПО в указанные месяцы сложно делать далеко идущие выводы, но можно предположить, что НПО могли участвовать в акциях, связанных с последствиями других акций (например, протесты, связанные с незаконным задержанием участников политических акций и т.д.).

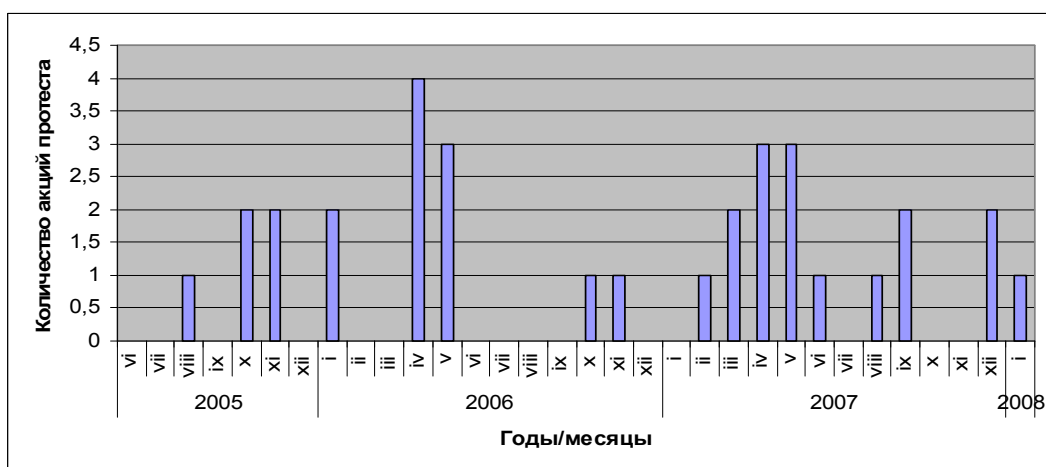


Рис. 3. Динамика участия НПО в протестных акциях

Среднее количество участников акций составило около 200 человек, с различными вариациями от 10 человек протестовавших в августе 2007 г. у Свердловского РОВД по поводу ареста лидера партии зеленых Эркина Булекбаева до 500 человек, участвовавших в апреле 2007 в митинге у здания Узгенской районной государственной администрации, недовольных требованиями и деятельностью Объединенного фронта (в то время готовившего акции протеста против режима Бакиева). Продолжительность же акций с участием НПО в среднем составляла около полутора дней. В трети всех случаев акции продолжались около дня, в 7 случаях они длились около полудня. Самыми длительными акциями были протестная акция, организованная в ноябре 2005 г. в Жетиогузском районе Иссык-Кульской области против деятельности золотодобывающей компании Кумтор, которая сопровождалась перекрытием дорог и длилась девять дней, а также акция, проходившая в Бишкеке в течение семи дней против присоединения страны к зарубежной донорской инициативе по помощи странам с большим внешним долгом (известная как ХИПИК, по англ. – НПС, расшифровываемое как *heavily indebted poor countries*). В обоих этих случаях НПО являлись организаторами этих продолжительных акций – НПО «Карек» в первом случае и общественные объединения «Гражданская платформа» и «Кылым шамы» во втором случае. Это, возможно, также дает нам повод интерпретировать продолжительность пиков на рис. 3 организационными возможностями, имеющимися в наличии НПО, а также их стратегическими целями, предполагающими достижение результатов (которые более осязаемы, чем у других политических акторов).

Роль НПО во всех акциях с их участием была различной. Только в 20 случаях из 32 они являлись организаторами протестов. В 5 случаях они выступали в роли фасилитаторов процесса (пытались, в том числе, играть посредническую роль). В 6 случаях они являлись просто одними из участников акций, и в одном случае они были причиной протеста (спор в мае 2006 г. в г. Кара-Суу относительно стоянки, принадлежащей членам общественного объединения «Афганский дозор»). Если оценить активность НПО в протестном движении, то выходит, что только 4,3 % всех протестных акций были организованы ими, т.е. каждый двадцатый протест. Можно с разных точек зрения оценивать эту цифру, но, по всей видимости, некоторые утверждения о роли НПО как активных участников протестных движений преувеличены.

Распространенность и активность неправительственных организаций по стране достаточно неравномерна. Неравномерна также и их активность. В Чуйской области было 5 акций протеста, в Ошской – 4, в Таласской – 2, в Нарынской – 8, в Иссык-Кульской – 4, в Джалал-Абадской – 3, в г. Бишкек – 5, и была одна акция, которая прошла масштабно по всей стране (организованная в октябре 2005 г. «Коалицией за демократию и гражданское общество» под лозунгом «Народ Кыргызстана един против криминала»). Как видно из рис. 4, самыми активными регионами являются Нарынская, Ошская, Чуйская, Иссык-Кульская области и г. Бишкек. Причем в Нарынской области произошла четверть всех акций с участием НПО, в то время как в Баткенской – ни одной. За указанный период была одна акция, которая происходила в масштабе всей страны – когда «Коалиция за демократию и гражданское общество» в октябре 2005 г. организовала масштабную акцию под лозунгом «Народ Кыргызстана един против криминала».

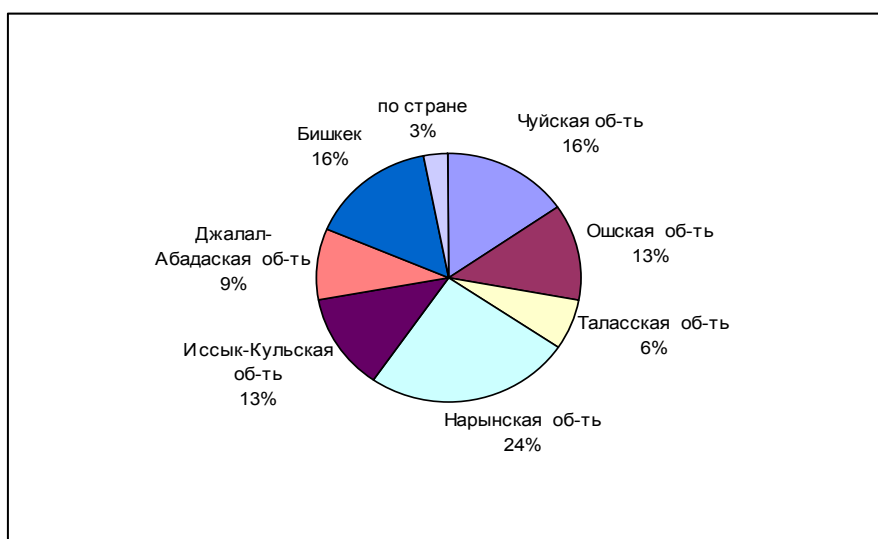


Рис. 4. Распределение кол-ва протестов с участием НПО по регионам

Исследование, проведенное в 2006 году [2], показывает, что количество активных НПО в стране несколько больше пятисот. Взяв данные о географическом распределении этих неправительственных организаций [2, 27], можно соотнести их с географическим распределением протестных акций с участием НПО, тем более что период, по которому составлены данные по протестной активности НПО, совпадает со временем проведенного исследования по активным неправительственным организациям. Как видно на рис. 5, количество протестных акций не прямо пропорционально количеству активных НПО. К примеру, в Нарынской и Иссык-Кульской областях на одно НПО приходится по 0,11 и 0,10 акций, в то время как в Бишкеке, Ошской и Джалал-Абадской областях на одну активную организацию приходится по 0,06 акций. Очевидно, что большее количество активно действующих НПО не обязательно приводит к увеличению их протестной активности. Видимо, здесь имеют значение такие факторы, как специфика деятельности НПО и специфика вопросов, по которым возникают протестные акции, а также это обусловлено протестной активностью отдельных НПО. К примеру, из 8 случаев протестных акций в Нарынской области 6 были организованы неправительственными организациями, из которых 2 были организованы «Коалицией за демократию и гражданское общество» и 4 – Ассоциацией «Биримдик». Из 4 акций протеста в Иссык-Кульской области 3 были организованы НПО «Карек».

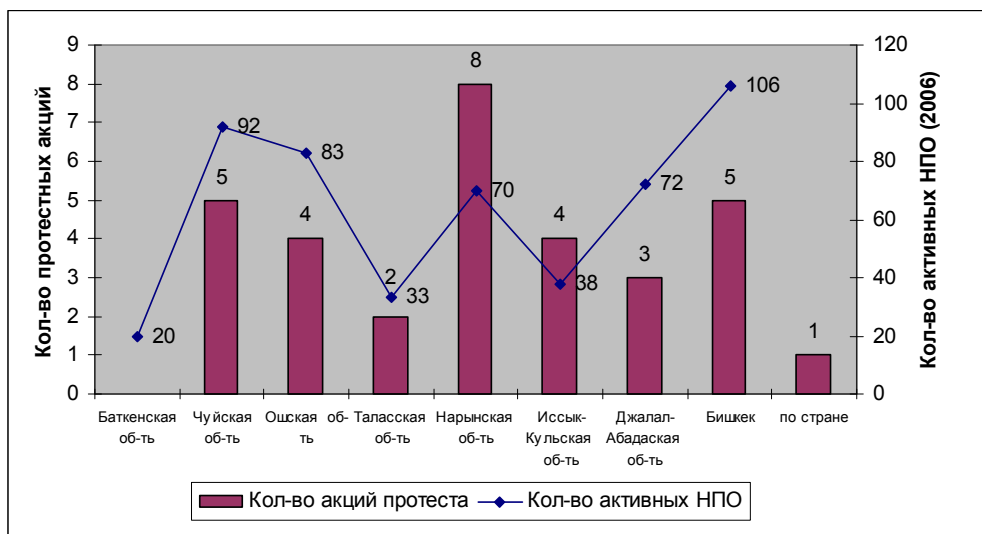


Рис. 5. Соотношение количества акций протеста и количества активных НПО по регионам

Одним из самых интересных аспектов в изучении протестной деятельности НПО является форма, которую приобретает их протест. На рис. 6 видно, что, как и во многих других случаях протеста, в стране в этот период преобладает форма митингов, что составляет три четверти всех случаев протестов с участием НПО.

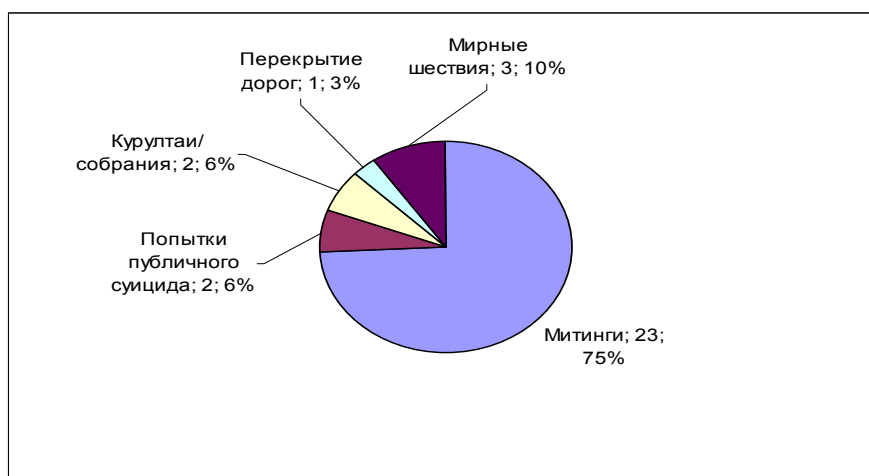


Рис. 6. Репертуар протестных акций с участием НПО

Были также 3 случая, когда были организованы мирные шествия, 2 случая угрозы публичного суицида, 2 случая, когда протестные требования выносились на собраниях и курултаях, и один случай, когда перекрывалась дорога. Попытки публичного сожжения были предприняты в 2005 одним из протестующих железнодорожников, а также братом покойного депутата Баямана Эркинбаева, и в обоих случаях НПО выступали в роли посредников. Во всех 3 случаях проведения мирных шествий НПО выступали в роли организаторов, и два из этих случаев проводились в Бишкеке, что в какой-то мере позволяет говорить о применимости тактики шествий больше для крупных городов. В случае с единственным случаем перекрытия дороги НПО («Карек» в Иссык-Кульской области) также выступало одним из организаторов, и поскольку эта акция была связана с деятельностью

золотодобывающей компании «Кумтор», то форму ее проведения можно считать одним из общих проявлений акций, проводившихся по этому вопросу, которые часто принимали форму перекрытия дорог.

Характер требований

Характер требований, выдвигаемых в ходе протеста, достаточно сильно варьировался. Те случаи, когда НПО выступали в роли организаторов, по характеру требований их можно разделить на несколько категорий. Во-первых, это требования, связанные с общей ситуацией в стране в то беспокойное время, когда лозунгами НПО были: «Народ Кыргызстана един против криминала», «К власти должны прийти чистые люди», «За стабильность», «Согласие – единство», «Желание матери – мир», против коррупции, за реформы, требование защитить власть и Бакиева (общественное объединение «Мартовская народная революция») и т.д.

Во-вторых, это требования, связанные с конкретными компаниями, организациями или личностями: против компании Кумтор, требование компенсаций, пересмотр соглашения между компанией и КР, или же схожие требования против разработки новых месторождений в Таласской области, или протесты по поводу земли, передаваемой Университету Центральной Азии («Биримдик», Нарын), и в этом ряду также акции Анти-ХИПИК в декабре 2006 г. В этой категории и попытки защитить кого-то от преследования (Ассоциация «Биримдик», Нарын, февраль 2007 г. или же по поводу ареста лидера партии зеленых Булекбаева, август 2007 г.), в поддержку мэра Каракола в мае 2006 г.

В-третьих, требования, связанные с общей социальной ситуацией (против повышения цен на продукты, за снижение тарифов). Такого рода требования стали появляться с середины 2007 г., и имеющаяся база данных, к сожалению, не позволяет отследить дальнейшее развитие этой темы в протестах с участием НПО.

И, в-четвертых, это требования, связанные с конкретными политическими моментами в указанный период. Это, к примеру, акции в поддержку готовящихся мирных митингов (май, 2006 г.) или же акции против итогов парламентских выборов (декабрь 2007 г.).

Если анализировать требования, выдвигаемые НПО, с точки зрения влияния на систему государственного управления, то все они могут быть разделены на (1) требования, которые нацелены на принятие органами государственной власти конкретных решений, (2) оценку ситуации, которая должна повлечь какие-либо (не совсем конкретно определяемые на момент проведения протестной акции) действия государства и (3) требования, которые влекут пересмотр решений органами государственной власти.

В первую категорию требований входили акции, которые требовали проведения конституционной реформы (2006 г.), ряд требований относительно компании «Кумтор» (пересмотр соглашения с компанией, возмещение ущерба местным жителям за Барскоонскую аварию 1998 г., пересмотр кадровой политики компании) и требования в акциях, проведенных в декабре 2006 г., о не присоединении страны к зарубежной донорской инициативе ХИПИК. В случае с последним требованием акции можно считать успешными, поскольку Кыргызстан не присоединился к этой инициативе. Стоит также отметить, что в этих нескольких случаях, когда акции были нацелены на конкретные решения органов государственной власти, применялись нестандартные формы протеста (такие, как перекрытие дорог в Иссык-Кульской области и марши в г. Бишкек). Это может свидетельствовать о

том, что нетрадиционные формы протеста являются результатом интенсивности требований, что в итоге потенциально ведет и к результативности акций. Эти формы являются не только нетрадиционными, но и выражают большую степень демонстрации идти до конца в своих требованиях, чем, скажем, просто митинги.

Акции, которые проводились относительно оценки ситуации в стране, были связаны с призывами к стабильности, против участия криминала к политике и против роста цен и тарифов. Если требования стабильности часто были обращены не только к государству, но к обществу в целом, то остальные два требования были нацелены на органы государственной власти, но не носили характер принуждения к каким-либо конкретным действиям. Единственно, требования о снижении тарифов можно отнести и к первой категории.

Те же акции, которые были нацелены на пересмотр уже принятых решений, касались выборных процессов или же судебных органов. Это были протесты по поводу решения избирательных комиссий по итогам парламентских выборов 2007 г., и протесты, связанные с задержаниями правоохранительными органами оппозиционных политиков и представителей НПО, и также с решениями судебных органов по такого же рода вопросам.

Выводы

Необходимо оговорить потенциальные искажения, которые может дать созданная и использованная для анализа база данных по протестным акциям НПО. База данных основывалась на информации, которая собиралась не в целях академического исследования. Не так много вызывают вопросов учет конфликтных ситуаций и дальнейшее выделение из общего массива тех моментов, которые могли носить протестный характер, так как целями проекта были, как раз-таки, фронтальный сбор и фиксирование такого рода информации. Погрешности могли возникнуть в силу того, что, возможно, не все конфликтные ситуации были охвачены за указанный период времени. Самое главное искажение могло возникнуть в силу того, что мониторы проекта могли не всегда фиксировать участие НПО в протестных акциях. В какой-то мере можно предположить, что количество случаев участия, может быть, было потенциально больше. Однако можно предположить, что такие случаи касаются тех акций, когда НПО не были организаторами, поскольку в Вестнике четко фиксировались организаторы акций и их организационная принадлежность.

Другая методологическая трудность в интерпретации случаев упоминания НПО. Исходя из информации Вестника, не всегда однозначно можно судить о том, участвовали ли упомянутые лица в акциях как представители своей организации или же как частные лица. Однако в большинстве случаев (особенно там, где НПО упоминаются как организаторы) по характеру акций можно предположить, что это были акции организаций.

Одним из интересных выводов является то, что относительная доля участия НПО в общем протестном движении за указанный период была относительно небольшой и что формы их протеста за исключением одного случая носили мирный характер. Интересно также, что доля НПО, участвовавших в протестных акциях в качестве модераторов или медиаторов, была небольшой – 4 случая. Относительно общего количества акций с участием НПО это достаточно большое количество, однако относительно общего количества протестных акций это небольшая доля. Также анализ данных показывает, что протестная активность НПО не зависит от количества неправительственных организаций в том или ином регионе. Протестная

активность НПО выражается в особенностях развития отдельных организаций, которые и дают множественные случаи акций в базе данных.

С точки зрения вовлечения в систему государственного управления анализ базы данных показывает, по всей видимости, стандартную ситуацию, когда в большинстве случаев требования протестующих носят общий характер несогласия с какой-либо ситуацией и не влекут непосредственно ожиданий конкретных решений органами государственной власти. Те же случаи, когда акции НПО были нацелены на принятие государственными органами власти конкретных решений, обуславливается, видимо, историей вовлечения конкретных организаций в решение вопроса, по поводу которого возникает акция. Чем дольше история работы с проблемой, тем легче сформулировать цель акции как решение, ожидаемое от властей.

Созданная база данных на основе Вестника ФМТ и проведенное исследование является пока что первой и ограниченной методологически попыткой понять характер протестных действий неправительственных организаций, а также степень их вовлеченности через эту форму деятельности в систему государственного управления. Как таковое исследование ставит больше вопросов, чем дает ответов, но этим также оно может очертить возможные направления исследований по этой теме.

Список использованной литературы

1. Вестник Фонда за международную толерантность (Вестник ФМТ).
2. Сектор НПО в цифрах и фактах (по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики). – Бишкек, 2006.
3. Информация об ОНС. Портал правительства КР.
http://www.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1615&Itemid=112. Просмотрено 5 июля 2011.
4. Robert D. Benford and David A. Snow. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology* Vol. 26, 2000.
5. Russel J. Dalton. *Citizen's Politics in Western Democracies*. Chatham House, 1988.
6. J. Craig Jenkins. Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology*. Vol. 9, 1983.
7. Mancur Olson. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965.

А.К.Бектанова

канд. полит. наук, доцент

Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫЕ СОВЕТЫ КАК ИНСТИТУТ «PUBLIC POLICY» В КЫРГЫЗСТАНЕ

The public supervisory boards are a new institute “Public Policy”. In given article it is considered, what role is played by the Public supervisory boards in the government as they are formed also that have reached for a year of work.

Все государственные органы власти в странах развитой демократии для решения поставленных перед ними задач используют технологию разработки и принятия решений по государственной политике, которая:

- предусматривает использование средств учета интересов разных общественных групп;
- опирается на процедуры публичных консультаций;
- реализуется посредством принятых в международном сообществе стандартов и форматов.

Такая технология называется «Public Policy».

Таким образом, под «Public Policy» понимается государственная (в том числе и муниципальная) политика, ориентированная на учет интересов всех легитимных групп населения.

Смысл «Public Policy» – привлечь к процессу принятия политического решения всех заинтересованных в разрешении конкретной проблемы для того, чтобы можно было строить взаимопонимание и взаимодействие поверх сложившихся традиционных и культурных форм администрирования, выработки и обсуждения принятых решений и т.п. В мировой практике выработаны стандарты на процедуры и документы принятия политических решений.

Суть «Public Policy» в том:

- чтобы в конкретном затруднении или конфликте выявить наличные общественные интересы;
- обозначить, в чем проблема их несогласованности;
- проанализировать проблему по отношению к принятой стратегии развития общества, государства, общественной сферы или иной организованности общества;
- за счет выполнения процедур анализа политики найти согласованный вариант развития;
- оформить его в соответствующем документе;
- предложить тем, кто принимает решение.

«Public policy» обязательно предусматривает совместную работу представителей правительства, местных властей, общественных организаций, независимых исследователей, экспертов и т.п., а не противопоставление их друг другу. «Public policy» осуществляется за счет развертывания процесса анализа политики, который

состоит из следующих этапов: 1) анализ проблемы; 2) анализ возможных решений; 3) обсуждение.

Сегодня в Кыргызстане одним из институтов «Public policy» являются Общественные наблюдательные советы (ОНС). ОНС стали создаваться Указом Президента КР от 29 сентября 2010 года № 212 **«О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом»** при государственных органах Кыргызской Республики. Согласно Указу, Общественные наблюдательные советы при государственных органах являются консультативно-наблюдательными органами, образованными в целях согласованного взаимодействия государственных органов и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации стратегических управленческих решений [4]. В качестве пилотных было определено 10 государственных органов, при которых стали создаваться ОНС. Сегодня ОНС созданы уже при 41 госучреждении и получили международное признание. В резолюции Совета по правам человека ООН, принятой 17 июня 2011 г., приветствуются и поддерживаются усилия по созданию независимых Общественных наблюдательных советов при госорганах Кыргызской Республики [3].

Совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан и представителей гражданского общества Кыргызской Республики. Он является постоянно действующим общественным органом при государственном органе, осуществляющим свою деятельность на общественных началах. Деятельность совета осуществляется на основе свободного обсуждения всех вопросов и коллективного принятия решений. Решения совета носят рекомендательный характер.

В состав советов входят представители гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа.

Сегодня ОНС Кыргызской Республики уже имеют годичный опыт работы. Что было достигнуто за этот период? С какими проблемами и трудностями пришлось столкнуться в ходе работы? Ответить на эти вопросы попытались эксперты научно-образовательного центра «Академ и К» в рамках Проекта по исследованию деятельности института Общественных наблюдательных советов в Кыргызстане. Исследование проводилось с августа по ноябрь 2011 г. при финансовой поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан». Проект был направлен на исследование:

- взаимодействия ОНС и представителей органов власти;
- взаимодействия ОНС и представителей гражданского общества;
- изучение международного опыта деятельности общественных советов.

Цель исследования заключалась:

- в выработке путей оптимизации деятельности института ОНС путем совершенствования их взаимодействия с государственными органами;
- выявлении проблем обратной связи ОНС с гражданским обществом и путей совершенствования их взаимодействия.

Для достижения указанных целей были поставлены следующие задачи:

- изучить нормативную базу, регламентирующую взаимодействие ОНС с госорганами;
- изучить накопленную практику взаимодействия ОНС и госорганов;
- выявить существующие проблемы, снижающие эффективность взаимодействия ОНС и госорганов;
- наметить пути оптимизации взаимодействия ОНС с госорганами;
- обсудить предложения и рекомендации по совершенствованию механизма взаимодействия ОНС и госорганов;
- исследовать:
- насколько ОНС выполняют свои функции и привлекают граждан в осуществление общественного контроля;
- насколько информируют общественность о деятельности органов государственного управления;
- насколько взаимодействуют с гражданским обществом;
- насколько ОНС учитывают общественное мнение и доводят его до органов госуправления в процессе реализации государственной политики.

Для проведения исследования использованы следующие методы:

- анализ документов, публикаций и других источников;
- сбор и анализ эмпирических данных, собранных в ходе опроса членов ОНС, госорганов и общественных организаций;
- обсуждение проблем взаимодействия ОНС и госорганов, ОНС и НПО в формате Круглого стола.

Основные задачи ОНС определены в Типовом положении об Общественном наблюдательном совете при госоргане и заключаются в:

- выдвижении и обсуждении общественных инициатив, связанных с деятельностью государственного органа и направленных на отраслевое развитие;
- содействии государственному органу в разработке и повышении качества решений, имеющих общественно-значимый и стратегический характер;
- осуществлении общественного мониторинга и контроля эффективности реализации принятых государственным органом решений;
- оценке эффективности государственных услуг, оказываемых соответствующим государственным органом;
- осуществлении общественного контроля за прозрачностью и эффективностью использования бюджетных средств, а также средств специального счета и грантов, выделенных донорами.

Для решения задач совет осуществляет следующие функции:

- участвует в разработке и общественной экспертизе проектов решений с целью обеспечения учета общественных интересов, повышения прозрачности и качества принимаемых решений;
- вырабатывает предложения по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе изучения общественного мнения и вносит их на рассмотрение государственного органа;
- рассматривает гражданские инициативы, связанные с деятельностью государственного органа;
- участвует в организации и проведении широкого обсуждения с общественностью планируемых стратегических и общественно-значимых решений;

- проводит анализ эффективности реализуемых государственным органом технологий и форм сотрудничества с гражданским обществом и вносит свои предложения по их совершенствованию;
- содействует в информировании общественности о деятельности государственного органа;
- обеспечивает общественный контроль за повышением прозрачности использования бюджетных и иных средств государственного органа;
- осуществляет мониторинг и оценку оказания государственных услуг;
- изучает и обобщает общественное мнение по наиболее важным вопросам, связанным с деятельностью государственного органа [4].

Законодательной основой взаимодействия ОНС с органами госуправления являются Конституция КР от 2010 г.; Законы КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ» от 2006 г. и др., Указ Президента КР «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29.09.10 г. № 212; Указ Президента КР «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента КР от 29.09.11» от 05.03.11 года УП N 56; Постановления Правительства КР.

На перечисленные нормативно-правовые акты и опирается механизм взаимодействия ОНС с государственными органами. Рассмотрим этот механизм.

1. В заседаниях Совета с правом совещательного голоса должен принимать обязательное участие представитель госоргана, при котором действует данный совет. Госорган имеет право вносить вопросы в повестку дня ОНС.
2. ОНС направляет повестку своих заседаний в госорган не менее чем за 5 дней до заседания.
3. Государственные органы и органы местного самоуправления представляют по запросам совета необходимые ему для исполнения своих полномочий сведения. Не позднее, чем через 30, а в некоторых случаях через 14 дней госорган обязан дать ответ.
4. Руководитель структурного подразделения государственного органа, к компетенции которого относятся вопросы, рассматриваемые советом на предстоящем заседании, не позднее, чем за семь дней до заседания представляет в совет необходимые к заседанию материалы.
5. Решения совета носят рекомендательный характер, при этом государственный орган, в случае несогласия с решением совета, обязан дать обоснованный ответ в течение десяти дней.
6. Совет может обращаться в вышестоящие инстанции в случае необоснованного отклонения рекомендаций совета соответствующим государственным органом.

В ходе исследования экспертами научно-образовательного центра «Академ и К» были выявлены следующие проблемы взаимодействия ОНС с органами госуправления:

- слабая обратная связь, не всегда есть ответы на рекомендации ОНС;
- ОНС не включен в процесс принятия решений, так как нечетко определено понятие «управленческое решение»;

- ОНС иногда пытается контролировать всю деятельность госоргана. Функции ОНС широкие. Неясны приоритеты в функциях ОНС;
- нет единых индикаторов эффективности деятельности госорганов и ОНС;
- среди ОНС нет единого видения их миссии. Слабый механизм отражения общественных проблем;
- аппарат госоргана иногда политизирован. ОНС иногда лоббирует чьи-то интересы;
- недостаточная активность членов ОНС [2].

Интервью с представителями ОНС и органов госуправления позволило определить дерево проблем взаимодействия госорганов с ОНС. Причем была выявлена точка зрения как представителей ОНС, так и органов госуправления. Представители обеих сторон были едины в том, что одной из причин невысокой эффективности взаимодействия ОНС с госорганами является несовершенство нормативно-правовых актов о ОНС. Вследствие этого, по мнению представителей ОНС, среди самих членов Общественных наблюдательных советов отсутствует единое понимание цели, роли и места ОНС; ОНС недостаточно легитимны, имеется только Положение об ОНС. Кроме того, отсутствуют единые форматы, стандарты и регламенты работы ОНС. Половина из опрошенных членов ОНС считает, что госорганы игнорируют ОНС, хотя формально поддерживается контакт. Большинство членов ОНС указывает на слабую мотивацию своей деятельности и приходят к выводу: госорганы пока не рассматривают ОНС как полноценного партнера.

В свою очередь, опрошенные представители госорганов считают, что члены ОНС имеют слабое представление о специфике работы госорганов; имеет место недисциплинированность и безответственность членов ОНС (срыв заседаний из-за отсутствия в кворума и т.д.); состав членов ОНС разнообразен и не сработан, часть членов ОНС довольно пассивна. Также ими отмечается невысокий уровень правовых знаний у членов ОНС и слабое информирование общества о деятельности ОНС. По мнению представителей органов госуправления, какую-то очень серьезную работу от ОНС ожидать трудно, так как они работают на общественных началах [2].

В рамках исследования проблем взаимодействия ОНС с гражданским обществом были опрошены 11 представителей гражданского общества (Альянс за прозрачный бюджет; Фонд поддержки образовательных инициатив; Правозащитная организация «Адам укугу»; Центр защиты детей; Диабетическая ассоциация Кыргызстана; Центр по защите прав потребителей «Вигенс»; Ресурсный центр для пожилых; Ассоциация «Юристы Кыргызстана»; Инсан-Лейлек; Коалиция за демократию и гражданское общество; Бишкекский женский центр») и 11 представителей ОНС (Министерство здравоохранения КР; МОиН КР; НАМСУ; Министерство транспорта и коммуникаций КР; Министерство госимущества КР; Министерство энергетики КР; Министерство по делам молодежи КР; Министерство соцзащиты КР; Министерство обороны КР; Министерство труда, занятости и миграции КР; Госкомитет КР по водному хозяйству и мелиорации).

В ходе взаимодействия ОНС и гражданского сектора, по мнению представителей ОНС, возникают следующие проблемы: нет еще понимания и доверия к системе ОНС; слабая информированность о деятельности ОНС; недостаток институционального потенциала ОНС; проблемы организационного характера; нет интереса во взаимном сотрудничестве; нехватка времени для взаимодействия.

С точки зрения представителей гражданского сектора их взаимодействие с ОНС затрудняется наличием следующих проблем: отсутствие или слабость механизма

взаимодействия общественных организаций с ОНС; слабая информированность населения об ОНС; профессиональная слабость членов ОНС; решения и предложения ОНС носят рекомендательный и наблюдательный характер; незаинтересованность ОНС в сотрудничестве с общественными организациями [1].

На основе результатов интервью и организованного 22 октября 2011 г. круглого стола на тему: «Взаимодействие общественных наблюдательных советов и общественных организаций: состояние и пути развития» были получены данные для проведения SWOT-анализа института ОНС на стадии его становления.

На основе SWOT-анализа участниками круглого стола были выработаны следующие рекомендации для укрепления сотрудничества ОНС и гражданского общества:

- подписать меморандумы или партнерские соглашения между ОНС и общественными организациями, где четко прописан механизм взаимодействия общественных советов и гражданского общества (например, создание банка идей, реализация совместных проектов);
- создать базу данных ресурсных НПО для ОНС и реестр потенциальных партнеров из числа ОНС для НПО;
- сделать эту информацию доступной и для ОНС, и для гражданского сектора. Для этого разместить материал на внешней (информационной) стороне сайта «ons.kg» (внутренняя сторона должна быть только для членов ОНС и входить в нее можно через login) [1].

Участники публичного обсуждения результатов исследования деятельности ОНС в Кыргызстане пришли к выводу, что для улучшения деятельности ОНС необходимо:

- повысить потенциал членов ОНС;
- используя зарубежный опыт, улучшить решение организационных вопросов в деятельности ОНС;
- усилить институциональный потенциал ОНС, для чего необходимо принять Закон об ОНС и других формах общественного контроля, а также создать ассоциацию ОНС, которая позволит усилить деятельность ОНС по решению общих, сквозных проблем;
- улучшить информированность общества о деятельности ОНС с привлечением для этого СМИ, телевидения, Интернета;
- расширять практику общественной экспертизы законопроектов и решений органов власти с привлечением общественности и экспертного сообщества, активнее проводить общественные слушания, круглые столы, конференции;
- ввести практику общественного мониторинга и оценки деятельности ОНС и разработать систему индикаторов, единых правил, с помощью которых члены ОНС и общественных организаций могли бы делать анализ;
- отчеты по итогам исследований размещать на сайте www.ons.kg, освещать в СМИ, на телевидении и радио на кыргызском и русском языках.

Некоторые рекомендации уже начали претворяться на практике. Так, с целью преодоления указанных проблем гражданское общество страны разработало проекты Закона КР «Об общественных советах» и Закона КР «О гражданском контроле за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления». Сегодня идет обсуждение данных законопроектов с участием широкого круга общественности, бизнес-структур и представителей государственной власти. Принятие указанных законов даст возможность более

эффективного и конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества.

Таким образом, только когда гражданское общество и государство, как два основных актора, начнут взаимодействовать между собой по конкретным деятельностным направлениям – совместные проекты: специализированные, профильные, секторальные, проекты национального характера, проекты выхода из кризиса, преодоления конфликтов, поддержания реформ, модернизации инфраструктур, инновационные и т.д., только тогда в рамках деятельностного режима, партнерства, используя инструмент Public Policy, появится идентичность общности, общих целей, задач, идентичность развития, которая, в свою очередь, возьмет на себя идеологическое обеспечение стратегии государства, формируя идеологию всего общества, нации.

Итак, учитывая то, что в Кыргызстане институт наблюдательного совета только начинает делать свои первые шаги, представляется необходимым развивать и совершенствовать их деятельность. Приобретая положительный международный опыт функционирования общественных советов, ОНС Кыргызстана могут быть полезны для совершенствования работы государственного органа и востребованы временем.

Список использованной литературы

1. Базарбаева Р.Ш. Итоги исследования проблем взаимодействия ОНС и гражданского общества в Кыргызской Республике и рекомендации по их решению // Аналитический доклад на Круглом столе «Исследование деятельности института ОНС в Кыргызстане». - Б., 19.11.2011.
2. Мурзаев С.К. Проблемы взаимодействия ОНС с государственными органами // Аналитический доклад на Круглом столе «Исследование деятельности института ОНС в Кыргызстане». - Б., 19.11.2011.
3. Пресс-релизы 2011 г. США на 17-й сессии Совета ООН по правам человека (17 июня 2011 г.).
4. "Эркин Тоо" от 1 октября 2010 года N 90.

К.С. Кокомбаевканд. соц. наук, доцент, докторант
Санкт-Петербургского государственного университета

КЫРГЫЗСТАН В ЭПОХУ КРИЗИСА И ТРАНСФОРМАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

In 1990s communist ideology of USSR faced failure and whole command-administrative system has been substantially transformed. Subsequently, Kyrgyzstan has gained sovereignty and independence with opportunity for massive transformations. For the last decade of implementing short and long-term tasks, there were difficulties of the political crisis. Newly-adopted form of governance that faces enough opposition inside and outside its borders, has not demonstrated yet its ability to implement strategic tasks.

Эпохальным историческим событием XX столетия явилось крушение огромной социалистической державы с ее советской тоталитарной политической системой управления. Для нее была характерна жесткая приверженность к коммунистическим идеологическим постулатам с консервативно-бюрократическим аппаратом. В начале 1990-х годов в СССР идеология строителей коммунизма потерпела фиаско, и вся командно-административная система подверглась коренным, масштабным преобразованиям, названным З.Бжежинским «великой трансформацией». Размах трансформационного процесса охватил многомиллионное полиэтническое население стратегическим курсом административно-территориальных, социально-экономических и национально-культурных преобразований.

Вследствие этого Кыргызстан, будучи в политической и социально-экономической орбите советского государства, по стечению обстоятельств мирно приобрел свои суверенитет и независимость, начав соответствующие масштабные преобразования в стране. В политической системе управления страны впервые был введен институт президентства, когда главой государства на основе проводимых общенародных выборов становился Президент. 15 декабря 1990 года на сессии Верховного Совета официально была принята «Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан» [1], в которой были провозглашены основы строительства новой национальной государственности. Годом позже, 31 августа 1991 года, Верховный Совет принял «Декларацию о государственной независимости Республики Кыргызстан» [2], положив начало формированию и функционированию новой политической системы. Главной задачей новообразованного государства были разработка и принятие Основного Закона – Конституции, определяющей пути демократических преобразований. Она была принята Жогорку Кенешом (Верховным Советом) 5 мая 1993 года [4].

Трансформационный процесс в Кыргызстане начался с социально-психологической несовместимости ментального самосознания народа с требованиями быстро изменяющейся системы, выявив множественные противоречивые факты в повседневной деятельности людей. Данные социологического опроса бишкекчан, результаты бесед и наблюдений 1994 года показывают, что небольшая часть населения (правящая элита и чиновники высокого ранга) устремилась к непосредственному участию в реформах, основная масса примкнула к преобразованиям и поддержала процесс, равнодушие прослеживалось приблизительно у четверти населения, а остальные вовсе не одобряли перемен. Такое явление вполне объяснимо самим процессом перехода от социализма к

новым, ранее незнакомым отношениям и закрепленным инертным коллективистским сознанием масс. Преподнесенный временем, без сильных социально-психологических потрясений факт приобретения государственного суверенитета и независимости отразился на неоднозначной реакции людей на распад единого союзного государства. Основная масса не была готова к резким переменам и соответствующей адаптации к вызовам современности и безболезненного вхождения в рыночную экономику.

Распад единого механизма коммунистической системы правления и экономического развития вынуждал кыргызстанца принять неблагоприятствующее «наследство» от бывшего Союза с не особо перспективными, отчасти разграбленными государственными предприятиями и объектами. Новоявленный собственник в лице государственных чиновников, получив право распоряжения наследством, в большей степени оказался не готовым или же не ориентированным к сохранению имеющихся заводов, фабрик, шахт и т.д. В первой половине 90-х годов правящая элита непосредственно включилась в проведении широкомасштабных приватизационных мер, в основном преследуя прагматические интересы. Беспринципность отношения контролирующих органов на значительные перекосы отразилась на приватизационном процессе и болезненном переходе к рыночной экономике. Приватизация, начавшаяся в 1991 году, продолжалась в три этапа вплоть до 1996 года, и 50 % выпускаемой продукции давал негосударственный сектор. Использование предоставленных властных полномочий в корыстных целях было результатом быстрого роста коррупции в высших эшелонах власти. Вседозволенность в действиях властей противоречила демократическим принципам, превратила народ в послушных исполнителей и усугубила положение страны до кризисного состояния. Своим эгоистическим отношением отдельные чиновники препятствовали прогрессивным переменам, все больше и больше способствуя значительному падению общего уровня жизни населения страны к середине 1990-х годов.

Возрастающий общественный кризис и неэффективность принятых властью мер в республике сказались на медленном ходе преобразовательного процесса или же его определенном искажении. Принятые в масштабе государства программы и пути их решения претерпевали неоднократные изменения, дополнения и нередко противоречили прежним идеям. Это касается неоднократного изменения структуры главного законодательного органа власти – Парламента (Жогорку Кенеша), который был до 1995 года однопалатным. В 1995 году Жогорку Кенеш перешел на двухпалатную систему, депутаты которого были избраны на основе одномандатных мажоритарных выборов, и состоял из Законодательного собрания (ЗС) и Собрания народных представителей (СНП) в составе 105 депутатов. Впоследствии в функционировании двухпалатного парламента проявились несоответствия духу времени, и в 2005 году вновь был принят закон о введении однопалатной системы, состоящей из 75 депутатов, избранных на одномандатной мажоритарной основе. В январе 2008 года начал работать парламент, избранный на основе новой Конституции полностью по партийным спискам, но распущенный после революции в марте 2010 года. Также в 2010 году согласно принятой новой Конституции по результатам проведенных общенародных выборов был сформирован однопалатный парламент по партийным спискам в составе 120 депутатов.

Периодические изменения в структуре исполнительной власти, частая смена главы Правительства, руководителей министерств и ведомств отражали недееспособность правящей элиты в определении приоритетных направлений политического и социально-экономического развития. Кадровые перестановки, происходившие по усмотрению ближайшего окружения Президента и его

приближенных, способствовали постепенной монополизации власти. Все это не позволяло динамично продолжать начатые преобразования и противоречило демократическому принципу. Назначения, прием на какие-либо должности (вплоть до рядовых сотрудников) осуществлялись по принципу некой идентичности людей в соответствии с общинным признаком «свой». Признак «своего» имел глубокие корни, был связан с трайбалистскими, местническими умозаключениями, или же действовал принцип знакомства, дружбы, взаимовыручки. Поэтому частая кадровая перестановка была подвержена широкой практике рокировочного принципа сохранения «своего» во власти. Покровительство со стороны «своих», широкая и повсеместная практика непозитивного принципа неоднократно поднимали вопрос обязательного ввода «люстрации» в Кыргызстане по примеру Запада.

Значительные перекосы в реформаторской деятельности отражаются и в ограниченности выдвигающихся идей и программ, все больше приобретающих декларативный характер. В значительной степени они были направлены на формирование определенного благоприятного впечатления в глазах мирового сообщества, нежели на практическое осуществление жизненно важных задач. В частности, идея превращения Кыргызстана во вторую Швейцарию, громогласно высказанная государственными чиновниками высокого ранга, не имела практического материального воплощения. Напротив, беспощадное отношение к природным богатствам, элементарное несоблюдение правил безопасного производства, нерациональное использование естественных природных площадей усугубили экологическое состояние горного края, хотя в этом направлении было принято множество международных, региональных и национальных программ. Правительство Кыргызской Республики приняло декларацию и обязательства по достижению Целей Развития Тысячелетия, являясь участником 11-ти международных конвенций и 3-х протоколов в области охраны окружающей среды.

Кыргызская Республика погружалась в коррупцию, не имея возможности консолидации усилий теоретиков и практиков для эффективного осуществления реформ. Отсутствие стратегической линии правящей элиты, реальных ориентиров, путей решения проблем трансформирующего общества углубили кризис самой власти к концу 90-х годов, что драматично отразилось на росте безработицы, обнищании масс, падении уровня жизни населения и дальнейшей непраздной судьбы независимой страны. В то же время кризис способствовал резкому падению нравственности человека, духовному разладу общества и отрицательно сказалось на физическом здоровье населения.

Динамика событий последних десяти лет предопределила существенную трансформацию самосознания личности, дав возможность реальной оценки происходящих событий и адекватной реакции организованной массы на преобразования. Народ, претерпевающий далеко не позитивные действия властей, стал требовать импичмент Президенту страны, готовый к решительным радикальным действиям. Все же, проявляя толерантность к правящей элите, масса была ориентирована на оппозиционное движение и действия их лидеров. Углубление социально-экономического кризиса общества в конце 20 и начале 21 столетия не могли не трансформировать характер и направленность массового недовольства народа. Продолжающиеся негативные проявления в действиях официальных органов во всех структурах государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), факты явных нарушений законов сыграли главенствующую роль в усилении общественного накала и активизации широких масс. Недооценка властями сложившейся социально-политической обстановки проявлялась в их полном равнодушии к взрывоопасности ситуации. Продолжавшиеся неправомерные действия властей, ошибочно принятые ими меры и решения отразились на оторванности государственных чиновников от своего

народа. Постепенная утрата властями всесторонней поддержки народа была апогеем кризисного состояния государственной административной системы управления.

Участившиеся в Кыргызстане различного рода акции протеста на местах, несанкционированные митинги в столице были сигналом начала решительных действий против власти. Примером этому служит факт проведения народного Курултая (съезда), организованный оппозиционными силами, с приглашением официальных властей. Однако власти, игнорируя важное народное собрание, в противовес организовывали свой форум. Используя привычную, ролевою практикой «дежурных аксакалов», т.е. старейшин, выступающих с обвинительной речью по отношению к оппозиции, власти хотели притупить остроту положения. Повсеместная и широкая практика использования «дежурного люда», аксакалов, женщин в противовес действиям оппозиции способствовала массовой политической заряженности населения. Народ от «мала» до «велика» открыто стал проявлять жажду порицания правящей элиты и проявил непримиримость к власти и к «дежурному люду».

Общество, подверженное кризису и некоему «вирусу борьбы», не могло прогрессировать, когда борьба стала доминировать над согласием, способствуя проникновению социального негатива во все сферы жизнедеятельности [3, с.162]. Известный российский социолог Питирим Сорокин отмечал, что общественный кризис влечет за собой революции и кровопролитие, хаос и жестокость, разрушение больших и малых ценностей, нищету и страдание миллионов [7, с.28], что и наблюдалось в Кыргызстане в начале 21-го столетия. «Вirus борьбы» больше всего охватил политический истеблишмент в начале 2005 года, который разделился на сторонников существующей власти во главе с партией «Алга Кыргызстан» и сторонников оппозиции к ней. Все это отразилось на деятельности политических партий и движений, стремящихся выдвинуться на передовые позиции политического олимпа республики. Большинство из них всевозможными путями пыталось добиться некоего доверия народа, а часть из-за своей непопулярности, несовершенности программы собственной партии или движения теряло народную поддержку. Лишь небольшая часть политических сил благодаря личностным качествам и популярности своего лидера среди народа стойко и целенаправленно выражала организованный протест властям, отстаивая интересы и чаяния народа. Отход от норм демократии, от нравственных принципов, создание в стране монополии на власть, привилегий на бизнес приближенных президента отразились на состоянии духовности общества и привели к неотвратимому кризису власти. Падение нравственности, возрастание человеческой бездуховности в самом обществе не могли не повлиять на характер взаимодействия аппарата управления и общества [6, с. 11].

Отсутствие единства в действиях политического истеблишмента наблюдалось вплоть до конца 2004 года и в силу определенных личностных и групповых интересов не способствовало появлению сильного и в то же время авторитетного коалиционного лидера. Одиозность отдельных политических фигур сталкивалась с неадекватным не менее одиозным явлением со стороны других сил, имея региональную подоплеку. Личностные интересы решительно противодействовали не только новой власти, но и целому народу и проявлялось стремление сохранения власти любым путем. Тем не менее, главная цель – необходимость скорейшей смены существующей власти – и определяла не особо крепкий стержень единения разноликой массы. Весной 2005 года оппозиционные силы смогли получить народную поддержку и 10 марта создали движение «Народное единство». Единение сил, несмотря на группирование по региональному признаку, наблюдалось в их призыве к всеобщему выступлению против власти. К этому

времени актуализация региональной принадлежности людей, идентичности населения по происхождению проявлялась повсеместно как на севере, так и на юге, постепенно углубляясь в массовом сознании.

Многотысячная масса 24 марта 2005 года, в основном молодежь, ведомая лидерами оппозиционных партий и движений, собралась перед правительственным зданием, требуя отставки Президента А.Акаева (представляющего север). В результате неожиданно начавшегося штурма молодежью Белого дома, без кровопролития и без жертв, свершилась смена власти. Состояние глубокого кризиса власти, не выдержавшей первый и решительный натиск общенародного негодования, способствовало свержению власти без особых социально-психологических потрясений. Бегство первого Президента и его приближенных из страны показало отсутствие у правящей элиты чувства собственного долга перед народом и ответственности за судьбу родины.

Мартовские события народ воспринял как окончательную победу над несправедливостью и беззаконием, клановостью и коррупцией. Народ, поддерживав победившую оппозицию, оказал доверие политическим лидерам для скорейшей стабилизации обстановки в стране. Главное, требовались консолидация усилий всего народа на истинно демократических преобразованиях и искоренение социально-политического противостояния в стране. Каждое обещание, действие и практическая реализация принятых решений новой власти не оставляли равнодушными кыргызстанцев.

Новая власть, приступив к преобразованиям, была вынуждена следовать данным обещаниям участникам мартовского движения, усилив миграцию населения юга на север, в основном, в столицу. В то же время, в целях предотвращения роста интолерантности со стороны севера, был сформирован правящий тандем Бакиев-Кулов, т.е. Президент – представитель юга, премьер-министр – севера с равносильными статусами. Однако такое нововведение не имело своей законодательной основы и жизнеспособности, вскоре распавшись в силу весомых социально-политических причин. Тандем не мог решить углубившиеся проблемы кризисного общества, еще больше усиливавшиеся клановостью, трайболизмом, местничеством с нарастанием кризиса самой власти.

К 2007 году положение народа совершенно оказалось вне внимания у нового режима, который полностью копировал бесперспективную политику прежней власти. Новая оппозиция, сформированная из числа несогласных с действиями правящей элиты и из числа невостребованных лидеров мартовского движения, стала призывать народ к новым акциям протеста. К этому времени в стране самостоятельную деятельность осуществляли около 30 различных партий. Основными мотивами их образования бишкекчане видят (из 3-х предложенных вариантов): около 10 % респондентов на первое место ставят отсутствие общей стратегической линии страны и идеологической основы, более 30 % отмечают принцип народной демократии, и почти 60 % – стремление к власти. Свидетельство тому является действие отдельных лидеров вновь образованной оппозиции, получивших руководящие посты во властных структурах, тем самым забывавших о чаяниях народа. В 2007 году проправительственные партии и движения объединились в партию «Ак Жол», представляя интересы власти, несмотря на ее непопулярность в народе. Раскол в рядах сподвижников мартовского антиправительственного движения не мог ослабить народное негодование и его решимость к активным действиям. Дальнейшее ухудшение жизненных условий еще больше усилило волну протестов, реанимируя его социальную активность под воздействием общественного «вируса борьбы».

Пренебрежение тяжелым положением народа, рост массового недовольства по отношению к власти вызвали обеспокоенность граждан нестабильной ситуацией в стране к 2009 г., отражавшихся в ответах 44,9 % респондентов, опрошенных в Бишкеке. Стремление новой правящей элиты к собственному обогащению, введение своеобразных «санкций» своему народу в 2009-2010 годах и удорожание жизни способствовали дальнейшей деградации общества. Назревший до критического уровня кризис общества отражал неимоверно высокий показатель массовой интолерантности населения к чиновникам, не оправдавшим надежды народа в преобразованиях. Политическая жизнь в кыргызском социуме очередной раз стала обретать напряженность, что еще больше усилило организованное противостояние оппозиционных сил к Президенту и правительству, приобретая сценарий марта 2005 года. Народ, тем не менее, проявлял присущее ему особенное терпение, которое сдерживало от радикальных действий. Дальнейшее обострение социально-политической обстановки проявилось при проведении двух отдельных, различных по содержанию курултаев (народных съездов), т.е. оппозиции и в противовес ей – власти.

Общественный накал начала апреля привел к столкновению интересов народа и личности, социума и кланов, к прямому столкновению масс с силовыми подразделениями правоохранительных органов. События разворачивались на окраинах страны, и народное недовольство в городах Талас и Нарын 7 апреля 2010 года переросло в штурм и захват областных администраций, повлияв на общенациональные масштабы. Волнения народа в столице, массовое движение многотысячного люда, объединенного одной целью, предопределили очередной, решительный штурм Белого дома. В результате оказанного вооруженного сопротивления со стороны силовых структур и защитников здания правительства было пролито немало крови молодежи, решительно пробивающейся в Белый дом. Тем не менее, непоколебимость молодежной харизмы, принципиальное единение всего народа способствовали победному завершению народной воли и свержению режима второго президента страны. Революционный настрой всего народа вновь показал решимость к непримиримой борьбе с произволом и неизбежность агонии коррумпированной власти. Президент и его приближенные смогли тайно покинуть страну, в очередной раз подтверждая аксиому отсутствия у них патриотических чувств и ответственности за судьбу родины.

Непростая социально-политическая ситуация в республике требовала всестороннего анализа и скорейшего формирования новой власти в соответствии с юридическими нормами и действенным правовым полем. Кыргызстан нуждался в стабилизации и прогрессивных переменах. Прекращение личностных амбиций, объединение всех политических сил вопреки проявляющимся провокационным действиям отдельных лидеров и групп лиц обеспечивали стабилизацию социально-политической обстановки. Угроза раскола единой страны, разделения единого кыргызского народа на южан и северян не могла не тревожить население самих регионов. Временному Правительству, образованному после революции политическими лидерами апрельского свержения власти, предстояло преодолеть очередной трудный этап стабилизации. Необходимость принятия срочных, неотлагательных мер, обеспечения законности и нормальной жизнедеятельности общества были одним из важных направлений деятельности Временного Правительства. Временное Правительство функционировало до проведения общенациональных выборов в Жогорку Кенеш и формирования нового состава Правительства осенью 2010 года.

Кыргызская Республика за последние 10 лет преобразований и осуществления краткосрочных и долгосрочных задач претерпела трудности кризиса в высших эшелонах власти. В целях искоренения их причин были проведены 14 выборов и

референдумов, неоднократные дополнения и изменения в Конституцию страны. За этот период в стране образовались 152 политические партии и главное – были осуществлены две революции со свержением двух президентов. Свержения имели эпохальное значение, способствовали значительной трансформации всей политической системы государства с введением парламентской формы правления взамен президентской. Тем не менее, общественный кризис продолжается, ухудшается положение народа, его жизненного уровня. Нововведенная форма правления, имеющая оппонентов как внутри страны, так и за ее пределами, еще не проявила свою дееспособность в реализации важных стратегических задач. Необходимость политической консолидации всех ветвей власти во благо народа, сохранения целостности страны, скорейший выход из кризиса остаются важнейшими задачами парламентского государства, отражающимися во всех ответах респондентов.

В настоящее время новообразованные Парламент и правительство, несмотря на трудности трансформационного процесса, проявления в их деятельности лоббирования интересов собственной партии, превалирующих над чаяниями народа, приступили к преодолению главных проблем. Определение приоритетных направлений в преобразованиях, эффективное функционирование органов власти по демократизации общества, скорейший выход из кризиса и укрепление независимой Кыргызской Республики являются стратегической линией правящей элиты.

Список использованной литературы

1. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан. 15 декабря 1990 г. Бишкек, 1991 г.
2. Декларация о государственной независимости Республики Кыргызстан 31 августа 1991 г. Бишкек, 1991 г.
3. Келасьев В.Н. Человек в условиях социальных преобразований //Социальные реформы в России. – СПб., 1995.
4. Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 1993.
5. Сарыгулов Д.С. XX1 век. Человек и общество. – Бишкек, 2003.
6. Семенов В.Е. Духовно-нравственные ценности – главный фактор возрождения России //Россия сегодня. Новые горизонты сознания. – СПб., 1994.
7. Результаты опроса бишкекчан 1994 и 2010 годов.

М.Ж. Окенаева

соискатель кафедры “Социология”

Бишкекского государственного университета им. К.Карасаева

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ

This article contains questions the relevance of studying the regional elite during the transition period in the development of Kyrgyzstan. It deals with the processes of influence of regional elites in the formation and functioning of political power, but also draws attention to the fact that with the beginning of market reforms in Kyrgyzstan, the position of the regions have increased since the reforms significantly expanded the resources of the power of local elites.

Актуальность данной темы определяется тем, что в неустойчивой ситуации переходного периода в Кыргызстане, при слабой структурированности общества, при отсутствии устойчивой политико-идеологической ориентации действия региональных элит общества в еще большей мере, чем в иной ситуации, определяют всю траекторию общественного развития. В этих условиях состояние региональных элит представляет собой один из важнейших показателей состояния общества и его перспектив. Сказывается проявляющаяся в течение столетий кыргызская специфика, заключающаяся в том, что в нашей стране состояние, интересы и действия, прежде всего, элитных слоев, правящих групп во многом определяли драматические моменты кыргызской истории.

Говоря о региональных элитах, хотелось бы сначала остановиться на терминологии. Под понятием «элита» мы понимаем совокупность лиц, оказывающих влияние на принятие политических, экономических и иных общественно значимых решений. Учитывая политическое устройство Кыргызстана, при таком подходе можно выделить два основных уровня существования элиты: республиканский, где объектом деятельности элиты является государство в целом, и региональный. При этом термин «*региональная элита*» может истолковываться как обозначение круга лиц, относимых к элите данного конкретного региона КР.

В данной ситуации, в переломный момент кыргызской истории, роль кыргызской элиты привлекает все большее внимание отечественных и зарубежных исследователей. Эта тематика интересует социологов, политологов, экономистов, историков и анализируется в самом широком диапазоне. Для отечественной науки обращение к исследованию региональной элиты сопряжено с разработкой новой концепции социальной структуры общества. Отсутствие теоретических знаний в этой области не может не сказаться на получаемых результатах. Вместе с тем, выявляемые эмпирические факты и закономерности необходимы для правильной ориентации практической политической деятельности, а также являются полезным материалом для теоретической работы.

Кроме того, кыргызская наука не имеет столь богатого опыта исследования феномена региональной элиты. В советское время изучение элит не проводилось, поскольку в официальной марксистско-ленинской теории места для этой проблемы не нашлось. Сегодня же недостаточное внимание к этой проблеме объясняется во многом нежеланием кыргызской элиты становиться в определенной степени предметом беспристрастного научного анализа, тем самым раскрывая перед обществом некие скрываемые от него стороны своей деятельности, а также отсутствие у них потребности в использовании на практике получаемых в ходе подобного анализа выводов и результатов. Так что и сегодня кыргызские ученые

сталкиваются с немалыми трудностями в организации исследований такого рода. Учитывая эти обстоятельства, представляется целесообразным использовать те возможности, которые представляет нам довольно высокий уровень разработанности проблемы российской элиты, дополняя, насколько это возможно, полученные выводы изучением теоретических разработок отечественных ученых, которые за довольно короткий срок сумели внести свой вклад в изучение феномена элиты.

На рубеже XX-XXI вв. в Кыргызстане произошла смена государственного устройства, страна обрела независимость, стала полноправным членом мирового сообщества. Исключительно большое значение для молодой республики, осуществляющей сложные экономические и политические преобразования, имеет укрепление сотрудничества с демократическими, развитыми государствами мировой политической системы. В стране происходит фундаментальное изменение общественных отношений, в том числе отношений между регионами (особенно между северным и южным). Это включает в себя коренную перестройку традиционных элит, а также возникновение и формирование новых. В современных условиях политическая наука призвана взвешенно осмыслить этот процесс и дать объективную оценку происходящим внутренним изменениям в правящей элите.

Современная региональная элита является специфически постсоветским политическим феноменом, поскольку в условиях советского централизованного государства руководство регионов хотя и являлось хозяином «подведомственной» территории, персонально всецело зависело от назначений центральной власти. А на нынешнем этапе, с началом проведения в Кыргызстане рыночных реформ, позиции регионов усилились, поскольку эти реформы значительно расширили ресурсы власти местных элит. В этом в определенной степени заключалось влияние на эволюцию политических сил в регионах на начальном этапе ее развития: им не только удалось сохранить прежние бюрократические рычаги управления экономикой, но и приобрести новые полномочия. За региональными властями закреплялось право регулировать цены в своем регионе, устанавливать местные налоги на производителей.

Одновременно с этим они превращались в рыночных акторов: контролировали приватизацию и распределение собственности, получали право продавать и сдавать в аренду недвижимость, создавали собственные коммерческие структуры – фирмы, биржи, банки. Именно поэтому начало рыночных реформ совпало с новым витком в борьбе региональных элит за повышение правового статуса своих территорий [1].

На сегодняшний день усилилось внимание к личности региональных лидеров, так как ход современного политического процесса свидетельствует о существенном влиянии региональных элит на формирование и функционирование политической власти. Эффективность политических действий лидеров в значительной степени зависит от поддержки их населением, способности формировать в массовом сознании позитивное отношение к предпринимаемым шагам. Лидеры играют важную роль в обществе, они способны оказывать радикальное влияние на ход социальных событий вследствие обладания властью. Поэтому для жителей региона важно, кто будет находиться у власти. Это может быть лидер, харизматический образ которого искусственно создан имиджмейкерами и используется для захвата и удержания власти с целью удовлетворения узких корпоративных интересов, либо лидер, влияние которого может служить дополнительным средством решения крупных проблем региона, консолидации сил, качественного исполнения социальной роли и повышения личной

ответственности. В связи с этим требуется теоретическое осмысление роли лидера в политическом процессе на региональном уровне.

Однако не только интерес к представителям правящего класса подчеркивает актуальность выбранной темы исследования. Одно из главных событий, произошедших в республике в 2010 году, – попытка изменить политическую систему. Но реальных изменений пока еще не произошло. Происходит смещение акцентов со стороны президента в сторону более сильного парламента, а они, в свою очередь, – в сторону регионов. Также наиболее важный момент минувшего года – после событий апреля 2010 года, кровопролитных столкновений в апреле и июне мы наблюдаем процесс деградации государственной власти, падения авторитета к элите и доверия к ней, а это ведет к ослаблению кыргызской государственности и вообще является в определенном смысле негативным примером для всей Центральной Азии. Это может стать катализатором глубинных дестабилизирующих процессов, которые сегодня назревают в регионе. Все то, что происходит в Кыргызстане, в определенном смысле является отражением тех процессов, которые происходят в регионе в целом.

Надо четко понимать, что на сегодня существуют две субэтнические общности внутри Кыргызстана – юг и север, – которые живут совершенно разными установками, традициями, для которых характерны совершенно различные менталитеты. Формально территориально страна едина, но народ разделен на две субэтнические группы. Формальное разделение Кыргызстана на юг и север теоретически не исключено. Изначально заложенная разница между оседлой и кочевой культурами, а также географическая удаленность (один наземный путь, легко перекрываемый перевалом Туя-Ашу). Попеременный доступ к властным ресурсам диктует некоторую конкурентность и ревность представителей одной (региональной, клановой) группы к другой. Между регионами просто-напросто нет экономической связи. Здесь тоже серьезный момент, почему никак не образуется одна нация. Юг ориентирован на Узбекистан, север – на Казахстан и Россию. То есть экономически они растянуты в разные стороны, и нет сцепки между собой, потому что до тех пор, пока не будет создана экономическая сцепка между ними, до тех пор и не будет объединения между народами.

Необходимо подчеркнуть, что за последние два года в Кыргызстане стали выработываться политические традиции, присущие, с одной стороны, демократическим форматам осуществления протестных акций, а с другой – имеющие свою местную специфику. Принципиальной особенностью демократического общества является конкуренция элит. Они конкурируют, конфликтуют между собой, достигая консенсуса по тем или иным вопросам. Известно, что стабильность общества во многом зависит от способности элит достигать консенсуса, касающегося принципов политической деятельности и взаимоотношений, а также поддержки существующих или создающихся политических институтов. В условиях социально-политической нестабильности транзитного общества, вынужденного отстаивать возможность равного развития на фоне внешних глобализационных вызовов, перед национальными элитами Кыргызстана стоит задача стабилизации, интеграции и консолидации. Решение этой задачи не может быть простым, поскольку национальная кыргызская элита находится в процессе становления.

Эффективность процессов государственного строительства во многом зависит от прагматичности и современности принимаемых политических решений. Особенно это важно для переходных этапов общественного развития, где государство является стабилизирующим фактором, и именно на этот субъект политики возлагается основная социальная ответственность. При этом необходимо исходить из того, что

процесс адаптации к новому политическому, экономическому и социальному порядку – процесс длительный и противоречивый. Он имеет закономерные этапы и особенности своего развития и требует формирования новых элит, приверженных демократическому развитию общества с рыночной экономикой.

В Кыргызской Республике, несмотря на всю глубину произошедших за последнее двадцатилетие социально-экономических и социально-политических преобразований, обусловивших коренную смену модели формирования элит, не ослабло значение региональной элиты как важнейшего субъекта политического процесса. Более того, проведенный анализ показывает, что региональная элита в последние годы не только сохранила, но и модернизирует свою приоритетную роль. Роль региональных лидеров приоритетна прежде всего по отношению к местному населению. Можно утверждать, что в условиях переходного периода в Кыргызстане сильный региональный политический лидер обладает большей политической властью и большим потенциалом воздействия на население, чем, например, государственный деятель, не ставший в глазах населения лидером.

Констатация доминирующей роли региональной элиты в политике в современном Кыргызстане предопределяет теоретическую и практическую актуальность изучения специфики процессов элитообразования, в том числе механизмов рекрутирования региональных элит. Необходимость исследования этих механизмов обусловлена важностью рассмотрения как современной, так и исторической составляющей процесса элитообразования, изучения взглядов классиков современной теории элит, а также отечественных и зарубежных исследователей в этой сфере. Это позволит приблизиться к совершенствованию существующих или к разработке новых стратегий государственного строительства, реформированию политико-административного управления в республике.

Признанными основателями элитологии и ее «патриархами» являются итальянские социологи Г.Моска, В.Парето, Р.Михельс [2]. Им удалось достаточно предметно и конкретно сформулировать основные положения научно-философской концепции элиты, представить их в форме определенной системы взглядов относительно того социального слоя, который в силу обладания наибольшим количеством позитивных качеств, видов ценностей и приоритетов (власть, богатство, происхождение, культура, сила воли, место в церковно-духовной сфере и т.д.) занимает наиболее влиятельные позиции в общественной иерархии.

Изучение элит в политическом процессе является одним из важнейших в современной науке. Элитистский подход привлекает к себе все больше сторонников и в рамках мировой политологии. Фундаментальные политологические исследования феномена элит и элитообразования невозможны без опоры на труды уже указанных классиков современной теории элит, а также таких ученых, как М.Вебер, Х.Ортеги-и-Гассет, Р.Арон, К.Манхейм, Ж.Блондель и др. [3-7].

Эта тема актуальна и на сегодняшний период, так как все мы являемся свидетелями глубоких качественных перемен и трансформаций, которые характеризуют современный мир, это в полной мере касается и Кыргызстана. В этой связи закономерен и естественен интерес общества к проблеме лидерства, к современным теориям и их истокам.

Понимание общих закономерностей формирования и функционирования политических элит дает возможность предвидеть это явление с достаточной степенью вероятности и предсказать возможный ход развития тенденций, которые могут проявиться.

публицистике пока не уделяется достаточного внимания проблемам разработки комплекса мер по совершенствованию механизма рекрутирования региональной элиты, фактически выполняющей функции правящего класса.

Завершая этот краткий обзор, можно с уверенностью утверждать, что любая из известных теорий элитизма в большей или меньшей степени способна играть роль инструмента эффективного изучения общества и процессов, в нем происходящих. Бросается в глаза то, что существуют некоторые различия в интерпретации термина «элита». Однако, как бы не расходились мнения в дефиниции этого феномена, общим знаменателем большинства определений является представление об избранности этой категории лиц, а также выделение статусных позиций в иерархии социальных институтов.

Таким образом, ученый, приступающий к анализу элиты, будет обязательно учитывать достижения различных теорий элиты и в то же время стремиться выработать свою интерпретацию дефиниции элиты в зависимости от специфики своего исследования.

Список использованной литературы

1. Арапханова Л.Я. Некоторые особенности региональной политической элиты постсоветского периода // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 1 (38).
2. Миллс Р. Интеллектуальное мастерство // Социологические исследования. – 1994. – № 1.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – М., Прогресс, 1990.
4. Харизматическое господство // Социологические исследования. – 1988. – № 5.
5. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Вопросы философии. – 1989. – № 3.
6. Манхейм К. Проблема интеллигенции. Демократизация культуры. – М., 1993.
7. Арон Р. Поколение на стыке веков: Дюркгейм, Парето, Вебер // Полис. – 1993. – № 2.
8. Ашин Г.К., Охотский Е.В. Курс элитологии. – М.: Спортакадем экспресс, 1999. – 368 с.
9. Тарусина И.Г. Элитисты и плюралисты в современной политической теории // Полис. – 1997. – № 4. – С. 47-53.
10. Гаман-Голутвина О. Региональные элиты в постсоветской России // Вестник МГУ, 1996. Сер.18. № 10.
11. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции // Полис. – 2004. – С. 2-3.
12. Политическая элита: определение основных понятий // Полис. – 2000. – № 3.
13. Современная теория элиты: критический очерк. – М., 1985.
14. Демократический элитизм // Власть. – 1998. – № 4.
15. Формы рекрутирования политических элит // ОНС. – 1998. – № 3.
16. Элитология в зеркале политической философии и политической социологии // СПЖ. – 1998. – № 6.
17. Афанасьев М. Правящая элита России: образ деятельности // МЭ и МО. – 1996. – № 3-4.
18. Амелин В. Социология политики. – М., 1992.
19. Амелин В., Левчик Д., Устименко С. Воюют надписи. Имидж кандидата и способы его актуализации. – М., 1995.
20. Бажанов Е. Актуальные проблемы международных отношений // Избранные труды в 3-х томах. – М.: Научная книга, 2001-2002.

21. Брудный А., Койчуев Т. Независимый Кыргызстан: третий путь. – Б.: Илим, 1993.
22. Васильев В. Феноменология лидерства // Общество и политика /Под ред. В.Большакова. – СПб.: СПбГУ, 2000.
23. Егорова-Гартман Е., Минтусов И. Политическое консультирование. – М.: НПО Профиздат, 1999;
24. Жмыриков А. Как победить на выборах: психотехника эффективного проведения избирательной кампании: Науч.-практ. пос. – Обнинск: Титул, 1995.
25. Какеев А. Философская мысль в Кыргызстане: поиски и проблемы. – Бишкек, 1995.
26. Мокрынин В. По следам прошлого. – Фрунзе, 1986;
27. Ожукеева Т. XX век: возрождение национальной государственности в Кыргызстане. – Б., 1993;
28. Ожукеева Т. – Политические процессы в странах Центральной Азии: принцип разделения властей. Кн. 1-2. – Б., 1996.
29. Сааданбеков Ж. Сумерки авторитаризма: закат или рассвет? – Киев, 2000.
30. Исаев К. Кыргызская социология: становление и развитие. – Бишкек, 2010.
31. Исаев К. Политическая социология: становление и развитие. – Бишкек, 1999.
32. Исингарин Н. Проблемы интеграции в СНГ. – Алматы, 1998.
33. Касенов У. Безопасность Центральной Азии: национальные, региональные и глобальные проблемы. – Алматы, 1998.
34. Тулеев А. Политическое лидерство: региональная специфика, механизмы реализации. – Кемерово: Изд-во Кузбас. гос. техн. ун-та, 1999.

СОДЕРЖАНИЕ

Материалы VI Международного форума в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы на тему «Добросовестное управление в системе государственной и муниципальной службы: достижения, проблемы и перспективы» (18-19 ноября 2011 г.)

1. Вступительное слово ректора Академии управления при Президенте Кыргызской Республики **Акматалиева А.А.** 4
2. Вступительное слово руководителя Аппарата Президента Кыргызской Республики **Каптагаева Э.С.** 7
3. Вступительное слово и.о. главы Центра ОБСЕ в Кыргызстане **Фолькера Якоби** 12
4. Вступительное слово руководителя программы «Добросовестность и образование» (Международная организация Тири) **Голдберг Е.** 13

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

5. **Болотбаев А.А.** Информационная система управления человеческими ресурсами – современная технология обеспечения принципа добросовестного управления на государственной службе Кыргызской Республики 14
6. **Арутюн Алексанян** *(на русском, на английском)* Кодекс деловой этики госслужащих: Международный опыт. 25
7. **Макс Г.Майер** *(на русском, на немецком)* Измерение производительности институтами правительства. 40
8. **Алиев А.М.** Инициативы Таджикистана в деле реформы и развития государственного управления. 57
9. **Ахундова А.А.** О проблеме политического лидерства 62
10. **Абакирова Г.Б.** Коррупция – один из факторов, препятствующих добросовестному управлению. 68
11. **Иватова Л.М.** Политический потенциал государственной службы Республики Казахстан: проблемы и тенденции. 73
12. **Кенжебаева А.А.** Реформа системы государственного управления в Республике Казахстан. 80
13. **Эсенбаев А.Э.** Проблемы становления общегосударственной системы местного самоуправления Кыргызской Республики. 86

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

14. **Алкадырова Ч.М.** Управление добывающей промышленностью с целью устойчивого экономического роста. 96
15. **Жапаров Т.Т.** Вопросы внедрения инновационной технологии в энергетике. 100
16. **Алимбаева Ш.Б., Ишенов Б.Ч.** Расчет бюджетной эффективности инновационно-инвестиционного проекта 105
17. **Исланова Р.У.** Развитие толерантности в системе образования - как объективная потребность современного общества 109
18. **Базарбаева Р.Ш.** Институт общественного контроля - как инструмент внедрения добросовестного управления в работу органов власти: отечественный и зарубежный опыт. 116
19. **Жолонбаева А.Ж.** Изменение государственного вмешательства в экономику в ответ на вызовы XXI в. 121
20. **Казангапова С.Б.** Особенности разработки и внедрения системы менеджмента качества в работу государственных органов за рубежом. 129
21. **Сейдахматова С.З.** Проблемы формирования результативного управления муниципальной собственностью в условиях рынка. 137

ПОЛИТИКА И ПРАВО

22. **Арабаев А.А.** Правовая политика Кыргызской Республики: проблемы совершенствования. 145
23. **Шадыбеков К.Б.** Оптимизация государственных услуг как составная часть проведения реформы государственного управления Кыргызской Республики. 155
24. **Айнекенова Ч.Р.** Понимание переходного периода в развитии государства, представленное в современных исследованиях. 162
25. **Тюлегенов М.Т.** НПО Кыргызстана в системе государственного управления: влияние через протест. 168
26. **Бектанова А.К.** Общественные наблюдательные советы как институт «Public policy» в Кыргызстане. 180
27. **Кокомбаев К.С.** Кыргызстан в эпоху кризиса и трансформации общественно-политического развития. 187
28. **Окенаева М.Ж.** Теоретические вопросы изучения региональной элиты. 194

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Номер 15 2012

Редактор *С.Е.Аксененко*

Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати 15.04.2012.

Формат 60х84 1/8. Печать офсетная.

Объем 15,4 уч.-изд. л. 19,25 усл. печ. л.

Тираж 400 экз.

