

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



НОМЕР 17

2013

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Ежеквартальный научный журнал
РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

Ч.Б. Шамишев – ректор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, д.э.н.

Б.С. Абдрасилов – ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, д.б.н., к.ф.-м.н., Почетный академик Национальной академии наук Республики Казахстан, академик Национальной академии естественных наук Республики Казахстан, Российской академии естественных наук, Международной академии высшей школы

Н.Н. Лябах – проректор по организации международного сотрудничества Государственного университета управления (г.Москва, Россия), д.т.н., профессор

В.Л. Еремин – первый заместитель директора Высшей школы государственного администрирования МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия)

Редакционная коллегия:

С.А. Турсунова – д.э.н., профессор

Т.К. Койчубев – д.э.н., профессор, академик НАН КР

А.О. Орозбаева – д.э.н., профессор

М.Т. Артыкбаев – д.п.н., д.ф.н., профессор

Б.М. Торогельдиева – к.и.н., доцент, ответственный редактор

Номер 17

2013

В настоящем выпуске представлены материалы республиканской научно-практической конференции на тему «Роль науки в повышении эффективности государственного и муниципального управления в Кыргызстане», посвященной Всемирному дню науки, которая проходила 9 ноября 2012 г.

Адресовано 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 государственного управления при Президенте Кыргызской Республики».

У.Асанова

докт. филос. наук

Кыргызско-Турецкий университет «Манас»

ФИЛОСОФИЯ УПРАВЛЕНИЯ: ПЕРЕЧИТЫВАЯ КЛАССИКОВ

This paper is aimed at re-reading of classical philosophical works on management and reconstruction of their values applicable to Kyrgyzstan. Based on the Confucius's method on the necessity, first, of the investigation of the existing reality, and only then of striving to what is desired, the paper considers first those economical, political, ideological bases of the management crises from which has grown a post-Soviet crisis. Without right methodological approach it is impossible to talk of the right management. This is a part of philosophy of management oriented to analyze those principles of management that were developed by great philosophers starting from ancient times up to nowadays.

The paper deals with philosophical thoughts of Confucius, Plato, Aristotle and Marx on state management and consideration of the possibilities of their applicability in our situation.

Любой вид деятельности эффективен тогда, когда он освещен и движим определенной идеей. Это касается, прежде всего, управления во всех его ипостасях. Изучение философии управления **актуально** в связи с кризисом в госуправлении; дефицитом философских исследований; недостаточным вниманием к работам классиков по данному вопросу; острой необходимостью применения философских принципов управления в практике госуправления в Кыргызстане.

Статья **нацелена** на то, чтобы выявить принципы эффективного управления, разработанные классиками – авторами философских трудов; сделать попытку разработать механизм применения данных принципов в практике Кыргызстана.

Методология исследования. Несмотря на то, что исследование и выявление концептуальных философских основ (принципов, правил) управления требует своих методологических подходов, нам представляется существенным, т.е. методологически важным, исследование и выявление специфики строя, в котором находится Кыргызстан (метод логического и исторического), понимание того, из какой системы вышел Кыргызстан; знание сути кризиса предшествующей системы; выявление диалектики пост-советского кризиса. Как писал в свое время Гегель, «не только результат, но и путь исследования должен быть верным».

Итак, из какой системы вышел Кыргызстан? Недостаточно ответить: из социалистической, советской. Это знает и школьник. Необходимо выявить суть данной системы. А суть заключается в том, что она строилась на единой коммунистической идее о безусловном примате интересов народа, интересов общества, интересов государства, ибо последнее было народным. Вся политика, экономика, культура зижделись на этом идеологическом фундаменте, в свою очередь, исходящем из общественной собственности на средства производства, исключаям всякую

эксплуатацию, следовательно, классовые антагонизмы. Все управление государством строилось на данном принципе: примате интересов человека труда, интересов народа, кои выражались в соблюдении справедливости, равенства, братства всех наций. Великая идея при правильном управлении порождала великие дела. Советский Союз стал, по праву, мощной державой. Все руководство государством осуществляла Коммунистическая партия. Ее решениям подчинялись все три ветви власти: законодательная, исполнительная и судебная. Все было построено на плановой основе. Учет и контроль – вот два кита, на которых строилось управление. Наука и образование работали на общество. Это была по настоящему система, основанная на субординации, иерархии, соподчиненности всех составляющих, объединенных единой и благородной, поистине великой идеей любви к народу, а тем самым – к государству. Но это стремящееся к идеалу государство потерпело крах. Почему же оно потерпело крах? Еще в начале XX века, сразу после поражения первой русской революции 1905 года, были опубликованы вызвавшие сенсацию статьи Николая Бердяева, Михаила Гершензона, Сергея Булгакова, Ильи Кистяковского и других в журнале «Вехи» о причинах катастрофы. С хирургической точностью каждый автор исследует свою сферу, философскую, политическую, экономическую, этическую и т.д., прослеживая механизм воздействия единой причины, в конечном счете, вызвавшей катастрофу. А глубинная причина, во весь голос провозглашенная ими, заключалась именно в народнической идее, благородной, но жалкой в своей филантропичности, идее безусловного первенства интересов народа и вторичности интересов отдельной личности. Философия народничества абсолютно материалистична в своей констатации безусловного над сознанием, природы над духом.

«Мы не судим прошлого, – писал М.Гершензон, один из авторов данной книги, – потому что нам ясна его историческая неизбежность, но мы указываем, что путь, которым до сих пор шло общество, привел его в безвыходный тупик. Наши предостережения не новы: то же самое неустанно твердили от Чаадаева до Соловьева и Толстого все наши глубочайшие мыслители. Их не слушали. Интеллигенция шла мимо них. Может быть, теперь разбуженная великим потрясением, она услышит более слабые голоса» [1. 33]. Если великим потрясением считалось поражение первой русской революции, то разве не явилось для нас трижды великим потрясением поражение коммунистической революции 1917 г., имевшей эпохальное шествие, равное веку? И не к разбуженному ли великим потрясением этой эпохальной революции сознанию взывают и ныне всплывшие из глубины века эти «слабые голоса», все более и более наращивая свою мощь?

И подобно им, стоит ли и нам теперь судить наше прошлое, ибо мы не можем не осознавать его исторической неизбежности. Но раскрыть ее, осмыслить глубинные причины исторически неизбежного кризиса коммунистической идеологии и связанной нерасторжимо с ней кризиса культуры, в том числе философии, кризиса управления – наш интеллектуальный долг, исполнить который нам помогают авторы «Вех».

ВЕДЬ исторической судьбе было угодно, что предрекаемая ими будущность русской государственности и русского народа стала будущностью советского народа, советской государственности, нашей с вами историей.

«ДУША интеллигенции, этого создания Петрова, – пишет С.Булгаков, – есть вместе с тем ключ и к грядущим судьбам русской государственности и общественности. . . . Ей, этой горсти, принадлежит монополия европейской образованности и просвещения в России, она есть главный его проводник в толщу стомиллионного народа, и если Россия не может обойтись без этого просвещения под угрозой политической и национальной смерти, то как высоко и значительно это историческое призвание интеллигенции, сколь огромна и устрашающа ее историческая ответственность пред будущим нашей страны, как ближайшим, так и отдаленным!" [1. 45].

Итак, в природе русской интеллигенции, ее душе видят веховцы разгадку их исторической судьбы. Но о какой русской интеллигенции ведут они речь, будучи сами неотъемлемой ее частью? «Говорю об интеллигенции в традиционно русском смысле этого слова, – читаем у Н.Бердяева, – о нашей кружковой интеллигенции, искусственно выделяемой из общенациональной жизни. Этот своеобразный мир, живший до сих пор замкнутой жизнью под двойным давлением, давлением казенщины внешней – реакционной власти, и казенщины внутренней – инертности мысли и консервативности чувств, не без основания называют «интеллигентщиной» в отличие от интеллигенции в широком, общенациональном, общеисторическом смысле этого слова. Те русские философы, которых не хочет знать русская интеллигенция, которых она относит к иному, враждебному миру, тоже ведь принадлежат к интеллигенции, но чужды «интеллигентщины» [1. 24].

СЛЕДЯ строка за строкой за ходом мысли веховцев о русской интеллигенции, видя поразительную аналогию ее с советской интеллигенцией, в том числе кыргызской, выпестованной советским периодом, невольно восклицаешь: *De te fabula narratur!* Действительно, не твоя ли, не моя ли, не наша ли эта история? История, движимая, руководимая «интеллигентским сознанием», пришедшая к крушению, сопровождаемому, как о том свидетельствует наша действительность, быстрым развалом коммунистических традиций и понятий именно в среде «интеллигенции» [2. 133].

ИТАК, что представляет собой интеллигентское сознание, явившееся, с одной стороны, результатом особой системы образования, а с другой – могучим рычагом нашей исторической судьбы? «Нашей общей платформой является признание теоретического и практического первенства духовной жизни над внешними формами общежития, – читаем у веховцев, – в том смысле, что внутренняя жизнь личности есть единственная творческая сила человеческого бытия и что она, а не самодовлеющие начала политического порядка, является единственно прочным базисом для всякого общественного строительства" [1. 23].

Экстраполируем же эту мысль на нашу бывшую советскую действительность и увидим: «интеллигентское сознание», основанное на материалистическом понимании общества, было сущностью коммунистической идеологии. Естественно, мы так ее и проповедовали. Коммунистическая идеология была неотделима от материалистической философии. Более того, считая последнее душой нашей идеологии, мы с патриотическим пафосом надевали ярлыки «идеализма», «реакционности», «догматизма», «буржуазности» на все другие течения философской мысли. Разве это было не так? Наша политизированность до мозга костей, подчинение

всей своей жизнедеятельности и поисков «истины» политическим и идеологическим задачам – не было ли это дьявольским торжеством выросшего из «бациллы» монстра?

И надо быть наивным, полагая, что постсоветская кыргызская интеллигенция может быстро и легко избавиться от него, так крепко вцепившегося в ее сознание, продолжающего разрушать и растлевать его. И сегодня нам так необходимо ясное осознание этого духовного монстра, нужна сила, чтобы ступить с ним в борьбу незримую, внутреннюю. Для нас, привыкших бороться против внешних сил, внутренняя борьба, внутреннее очищение так непривычны, так чужды... Синдром «политизированности», отсутствия внутренней самооценки анализа собственных сил и возможностей более чем иллюстративно демонстрируется в происходящих сейчас бешеных политических марафонах в парламент, по своей массовости напоминающих наши незабвенные социалистические соревнования. Все это было бы смешно, если бы не было так страшно. Что же грядет? Ведь мы так больны. Но мы не хотим замечать своей болезни [2. 134].

«ВЕСЬ политический и социальный радикализм русской интеллигенции, – пишет С.Франк, – ее склонность видеть в политической борьбе и притом в наиболее резких ее приемах – заговоре, восстании, терроре и т.п. – ближайший и важнейший путь к народному благу, всецело исходит из веры, что борьба, уничтожение врага, насильственное и механическое разрушение старых социальных форм сами собой обеспечивают осуществление общественного порядка» [1. 171].

Нельзя не поражаться тому, что все это писалось еще в начале века. История наша свидетельствует о длительной реанимации этой психологии уже на уровне государственной политики. Политика репрессий 37-38-х годов, более или менее грубые или рафинированные репрессии «инокомыслящих» во все последующие годы – все это было закономерным результатом «интеллигентской» идеологии – идеологии коммунизма.

Нельзя не признать знакомый нам всем образ советского номенклатурного интеллигента, жизнь которого была соткана из противоречий между проповедуемыми «идеями о народном благополучии» и тайными действиями о собственном благосостоянии, между проповедью о светлом будущем всего человечества и полным равнодушием к судьбам рядом здравствующих, между преданностью абстрактным идеям и подозрением в «антинародных» действиях неугодных ему лиц.

Симптоматично это и для кыргызской интеллигенции, особенно бывшей партийной номенклатуры, этого детища советского периода. И ныне на устах подавляющего большинства «народ», «народные интересы». Происходит и косметическая реставрация понятий «национальная идея», «национальная идеология» и т.д. И долго он будет живуч в нас, этот менталитет «народности», менталитет доминантности абстрактного над конкретным, общего над единым, особенным, менталитет самоотчуждения и взаимоотчуждения [2. 135].

РАССМОТРИМ же дальше, как веховцы проводят связь между материалистическим решением основного вопроса философии и психологией русской интеллигенции. Вот что пишет С.Франк: «...в распространенном стремлении успокаиваться во всех случаях на дешевой мысли, что «виновато начальство», сказывается оскорбительная

рабья психология, чуждая сознания личной ответственности и привыкшая свое благо и зло приписывать всегда милости или гневу посторонней внешней силы» [1. 154].

Воистину, не о нас ли речь? «Виновата среда, виновато руководство, виноват президент...» – вот главный лейтмотив если не всех, то подавляющего большинства публичных и непубличных интеллигентских выступлений, раздающихся в средствах массовой пропаганды или кулуарах. Это и закономерно. От психологического рабского шлейфа искать обязательно виноватых и видеть их в ком-то, но только не в себе, не так-то просто будет нам избавиться, ибо все эти годы, исходя из впитавшейся в наше сознание материалистической идеи, мы проповедовали: среда создает человека, условия жизни определяют его сознание. Если человек плох, следовательно, надо менять эту среду, это общество.

Вдомек ли нам было, что из года в год, из десятилетия в десятилетие мы методично, как основную идеологическую самоцель, культивировали впитывающую в себя как губку психологию безответственности, психологию иждивенчества. Вдомек ли нам было, что посредством такой идеологически вооруженной агитации материалистической философии через все субъекты и сферы образования происходила неизбежная кастрация естественного чувства личной ответственности, заложенного природой инстинкта совести и стыда за свои действия. И мы еще спрашиваем, мы, философы и идеологи советского периода: откуда эта психология безответственности и иждивенчества? Взглянем на себя: ведь этой болезнью больны прежде всего мы, сегодняшние «интеллигенты», век спустя и в течение века рецидивировав болезнь русской интеллигенции [2.135]. «Крайне непопулярны среди интеллигенции понятия личной нравственности, – пишет С.Булгаков, – личного самоусовершенствования, выработка личности» [1. 64].

Итак, выяснив для себя основные причины катастрофы советского общества, мы приступаем к тому, чтобы понять, каков общественный строй, в котором находится ныне наш Кыргызстан. Действительная, бескровная, ненасильственная революция, как конец старого и начало нового, произошла в 1991 году. Ибо переход общественной собственности в частную дал начало мучительному процессу трансформации всего общественного организма на новый, характеризующийся абсолютным хаосом, процесс предкапитализации общества, сопровождаемый анархией, аферизмом, цинизмом во всех сферах жизни. Наступило время чудовищного обнажения того, что начало исподтишка свое развитие еще в 70-е годы советского периода, обездушенного дополнительно и государственным атеизмом. Прошло 20 лет этого хаоса, а воз и ныне там. Дотоле, доколе мы не будем честны с собой, доколе не призовем интеллектуальное мужество и интеллектуальную совесть и не признаем, что именно кризис управления, то бишь именно управленцы, т.е. руководители –коммунисты всех мастей, породили кризис во всем обществе и что и ныне «правят» те и тем подобные, кто привел нас к катастрофе, и что необходимы вначале меры по жесткой люстрификации властных структур, никакие благочестивые принципы управления, никакая прекрасная философия менеджмента не может выполнить свою роль. Они будут так же абстрактны, так же служить той удобной ширмой, что позволит, пусть и новому классу руководителей, тихо, но верно служить удовлетворению своих личных интересов. Почему? Потому что нет еще в Кыргызстане того здорового, образованного, солидаризированного, честного, прямого класса, рабочего класса, который не позволил бы обманывать его всяким властью предрежающим лицам. А этого класса нет, ибо нет у

нас промышленного производства. Еще нужны десятилетия, чтобы из разрушенных заводов и фабрик восстановились маленькие мастерские, чтобы пришли сюда работать сотни безработных, униженных и приниженных нищетою и всякими болезнями, чтобы медленно, но верно в них начала работать гордость и осознание собственной личности, что постепенно давало бы заслон всяким аферам и махинациям со стороны руководителей...

Новые руководители придут к нам, когда народятся новые люди, которых невозможно будет обманывать, которые насмерть будут стоять за великие извечные принципы справедливости, равенства, свободы и уважения прав личности.

И только такие руководители будут знать важность идей великих философов и принимать их во внимание. Именно им следует смотреть на мир и выявлять его таким, каким он есть на самом деле, и бороться за то, чтобы сделать его таким, каким ему следует быть. И это будут те руководители, которые будут осены истинным знанием. Но как овладеть им? Вот извечный вопрос философии.

Вот что пишет Платон: «Вы должны помнить, что нашей целью в устройстве государства выступает не то, чтобы наши граждане делали то, что они желают, а то, чтобы они служили Государству ради общего блага для всех. Не можем ли мы сказать нашему философу: “Друг, мы не делаем тебе ничего плохого; так как в других государствах философия растет дико, а дикое растение ничем не обязано садовнику, но вы были воспитаны нами с тем, чтобы вы стали руководителями и царями в нашем улье и потому мы должны настаивать на том, чтобы вы спустились в пещеру. И, если ты можешь предложить нашим гражданам жизнь лучшую, чем жизнь правителей, то возможен шанс в том, что богатый, не только товарами мира, но добродетелями и мудростью, может нести правило. И лишь жизнь, являющаяся лучшей, чем жизнь политической амбиции, это жизнь философии, что также является наилучшей подготовкой для правления государством”. Тогда приходит вопрос: Как мы должны создавать наших правителей; каков путь из темноты к свету? Изменение осуществляется под влиянием философии, это не есть..., а переход души из ночи в день, из ничто в бытие» [3].

Чему могут управленцы научиться у Платона?

– Систематическое просвещение для обретения истинного знания.

– Платон и Сократ, в противоположность философам, жившим до них, хотели нечто большее, чем простые научные вопросы о частностях (партикулярах) в природе, они хотели найти универсальные принципы, могущие быть руководством для людей в обретении полной и счастливой жизни [3].

Так же как Платон помогал индивидуумам развивать их врожденные способности в поисках абсолютной истины, так и лидерам следует помогать другим делать то же самое. Лидеры должны овладеть истинным знанием для того, чтобы делать хорошие суждения и вести других эффективно. Лидеры могут использовать понятие истины и смысла как абсолютов. Если нет абсолютов, тогда нет действительной этики или ценностей, следовательно, нет истинного смысла жизни. Лидеры должны понять, что их ежедневный выбор, суждения, оценка, поведение и действие имеют значение и

оказывают свой эффект – имеют смысл. От лидеров ожидается более высокая реальность ума и рассудительности, и они должны помочь другим «видеть свет». Лидеры должны принести ясность для тех, кто завяз в пещере, привести их в истинную реальность и убрать временные препятствия, блокирующие овладение истинным знанием.

Зачем лидерам следует изучать Платона? Платон считал, что для того, чтобы государство было успешным, оно должно быть руководимым философами-царями, которые любят мудрость и истину. В современное время требуется иметь философов-лидеров, овладевших абсолютными истинами и обладающих сильной этической основой о том, что есть правильно и что неправильно. В чем нуждаются наши культуры в этот пост-модерн период, когда истина представляется как нечто относительное, это лидер, который может видеть сквозь общественное мнение и неясное мышление и принимать правильное решение через объективное мышление, основанное на строгих нравственных принципах [3].

Конфуций, «Первый учитель Китая», выделял пять сфер взаимоотношений:

- преданность между царем и субъектом;
- взаимоотношения между отцом и сыном;
- долг между мужем и женой;
- послушание старшим;
- взаимное доверие между друзьями.

Он выделял пять добродетелей: *ren* (*рен*), или добродетельность; *yi* (*йи*), или справедливость; *li* (*ли*), или правильность, соответствие; *zhi* (*джи*), или мудрость; *xin* (*ксин*), или доверительность.

Рен иногда переводится как добрая воля или «добродетельность» по отношению к другим. От руководителя, по Конфуцию, ожидается, чтобы он был доброй натуры и руководил с добротой. Он должен фокусировать свое внимание на строительстве взаимоотношений и быть более сердечным. Китайские руководители обладают традиционно ценимыми преданностью, доверительностью, лояльностью более, чем представлением. Каждый работник делает все от него возможное и работает для блага группы [4].

Yi, или справедливость, означает, что от руководителя ожидается то, чтобы он придерживался высоких стандартов нравственного поведения. Индивидуальный интерес должен быть принесен в жертву ради блага организации. Во многих случаях мы можем видеть, как китайские руководители придерживаются *yi*, но в некоторых случаях стандарт нарушается больше для того, чтобы спасти свое лицо.

Правильное, соответствующее, поведение, или *li* диктуемо, по Конфуцию, в связи с чьим-либо отношением к вышестоящим, родителям мужа/жены, старшим и друзьям

(пять отношений). Конфуций был очень озабочен вопросами взаимоотношений и правильным общественным строем. Конфуцианский термин *li* в действительности относится к ритуалам. *Ритуалам*, проявленным не только в отношении правильного, соответствующего поведения и ролей, но также для церемоний и других общественных процессов.

Конфуцианская этика работы состоит в вере в ценность упорной работы, преданности организации, усердности, социальной гармонии, любви к образованию и мудрости, заинтересованности в социальном благе.

Все элементы конфуцианской служебной этики имеют позитивные аспекты для экономического развития. Они имеют также позитивные аспекты для социального развития. Конфуций признавал, что для того, чтобы строить нацию, индивидуумам следует совершить определенные жертвы. Приносить свои интересы в жертву для того, чтобы продвигать интересы нации, присуще всем конфуцианским обществам, включая Китай [5].

Итак, мы пришли к выводу о том, что настоящий руководитель – это человек, ставящий искренне общее благо выше своего личного блага, более того, его личное благо и есть общее благо. Он должен быть намного выше в понимании абсолютов, или высших истин о благе, добродетели, справедливости, равенстве, свободе, человеческой ценности и человеческом достоинстве. И это должно быть заложено в природе истинных руководителей. Редко может случиться, когда воспитанием и образованием можно воспитать в человеке эти наклонности. Они даются, прежде всего, самой природой. Именно потому-то и Платон и Конфуций делают упор на то, что руководители должны быть философами, для которых высшая ценность жизни и высшая цель ее – постижение абсолютных истин или истинного знания. Но есть ли в нашем Кыргызстане такие люди?!

Список использованной литературы

1. Вехи. Интеллигенция в России. – М.: Молодая Гвардия, 1990. – 196 с.
2. Асанова У. Философия образования. – Бишкек: Илим, 2001. – 218 с.
3. Ames, R. and H. Rosemont. (1998). *The Analects of Confucius: A philosophical translation*. New York: Ballantine (*Перевод мой. – У.А.*)
4. Bowen, C., Y. Wu, C. Hwang, and R. Scherer. (2007). *Holding up half the sky? Attitudes towards women as managers in the People's Republic of China*. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(2), 268-283. (*Перевод мой. – У.А.*)
5. *Journal of International Management Studies* 28 * August 2007. (*Перевод мой. – У.А.*)

А.А.Арзыматова
докт. ист. наук, профессор
зав. кафедрой истории
стран Европы и Америки КНУ
им. Ж.Баласагына

ПОЛИТИКА – НАУКА И ИСКУССТВО УПРАВЛЯТЬ ГОСУДАРСТВОМ (ИСТОРИКО-ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ)

*Historical models of applied research in public administration at the example of
Kyrgyzstan*

Политика как метод и способ управления государством должна опираться на науку, ибо это имманентное, внутреннее содержание термина «политика». Политика в переводе с греческого – полис (город, государство) и обозначает науку и искусство управления государством. Игнорирование этой основополагающей парадигмы ведет к отрицательным последствиям в обществе. Политика как наука должна опираться на законы и закономерности общественного развития, предшествующий опыт. Политик, опирающийся на научные знания, дает адекватный анализ, экспертизу происходящих событий и предвидит будущее. Историко-прикладные исследования показали, что многие явления мировой истории проецируются на современную историю Кыргызстана. Это доказывает их закономерность и универсальность.

Например:

1. Между Великой Французской буржуазной революцией XVIII в. и революциями в Кыргызстане 2005, 2010 гг. много общего.
2. Народный Курултай, предлагаемый некоторыми политиками Кыргызстана, можно рассматривать как институт параллельной власти. Такое происходит всегда, когда новая власть неустойчива, слаба. Такое было в истории Франции трижды – в 1715, 1792, 1871 гг.
3. При помощи методологического подхода можно доказать, что события 24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г. в Кыргызстане – однозначно революции, а не государственный переворот.

На пути суверенного развития Кыргызстану пришлось пережить две революции: 24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г. Тогда только ленивые не рассуждали и не писали о кыргызских революциях. Одни – с иронией, другие – в поисках восточной экзотики, третьи – сенсации, четвертые искали в кыргызских революциях чью-то руку, голову

или след, пятые с менторским снобизмом сообщали, что события марта 2005 и апреля 2010 гг. вообще не поддаются никакой логике и т.д. и т.п.

Здесь мы должны вспомнить, что первая мартовская революция 2005 г. не привела к реализации ожидаемых целей. Наоборот, случилось крайнее усугубление причин первой революции, содержательная форма которой имела следующие признаки:

- отсутствие производящих отраслей в экономике;
- распродажа сырьевых объектов и природных ресурсов;
- беспринципная торговля геополитической территорией в интересах «семьи»;
- бескрайняя нищета основной массы народа;
- бесправное положение интеллигенции, превратившейся либо в «новых бедных», либо в дежурных, штатных подхалимов;
- безграничный цинизм, наглость, ложь, вседозволенность и провинциализм власти;
- nepотизм;
- неадекватность государственного руководства со стороны президента К.Бакиева как во внутренней, так и во внешней политике.

Нереализованность ожиданий народа привела ко второй, апрельской революции. Такая последовательность и схема объективно ложатся в рамки законов любой революции: когда старый режим не рушится сразу, а отступает постепенно, создавая условия для дальнейшей радикализации революции. Так было в классической Французской революции XVIII в., пережившей 4 этапа радикализации. Только на третьем этапе, через 6 лет после начала революции, наконец-то приступили к решению экономических проблем, реализации интересов беднейшей части общества. Правда, этот третий этап, или третья революция обернулась для Франции, в то же время, жесточайшей, кровавой диктатурой ее вождей, необходимость свержения которых была причиной четвертого этапа Великой Французской революции.

В связи с этим что мы имеем в Кыргызстане сегодня?

После революции 7 апреля предполагалось два пути развития: будет ли это периодом увеличения хаоса или периодом стабилизации и институализации. В реализации второго пути лидеры революции инициировали коренные политические реформы по демонтажу прежней политической структуры власти и политического режима. Были распущены парламент, правительство, провозглашен переход от президентской формы правления к парламентской и объявлены выборы в новый парламент.

Ход и результаты парламентских выборов 10 октября 2010 г. показали, что процесс реальной замены старой власти новой не так уже прост и прямолинеен. Многие активные лидеры оппозиции и апрельской революции остались на обочине властной пирамиды. Некоторые же представители ушедшего режима оказались в первых рядах

новой власти. Но это закономерно, как парадоксы и проявления «детских болезней» в становлении европейских институтов на традиционной почве с низжайшей политической культурой и политическим сознанием большинства народа, к тому же обремененного экономическими проблемами выживания.

Результаты парламентских выборов в Кыргызстане удивили всех. Но это было ожидаемо в условиях полнейшей свободы и отсутствия административного ресурса. Но, в то же время, такого никто не мог предположить. Ведущие партии были уверены в автоматической победе и завоевании лидирующих позиций на выборах в парламент.

Здесь абсолютно к месту привести следующее историческое событие: У.Черчилль после второй мировой войны, один из творцов ее победы, в 1945 г., когда проиграл выборы в английский парламент, с досадой сказал: «Это и есть свобода, за это мы и воевали», – и примирился с поражением.

Поэтому поствыборный политический процесс в Кыргызстане усложнился многократно. С одной стороны, не прошедшие в парламент политические партии путем создания перманентной бузы, манипулируя «мнением народа», стремились пересмотреть свое положение и добиться парламентской трибуны. Их политика, по сути, была направлена на создание политического кризиса.

С другой стороны, внутрипарламентский процесс был не менее сложен. Лидеры партий коалиционного большинства, партий оппозиции, да и некоторые депутаты все еще живут старыми конфликтами, что постоянно порождает новые коллизии. Потому внутрипарламентский процесс никак не может объединиться в единый формат в интересах государства, народа. Это происходит, на наш взгляд, в силу отсутствия у многих политических деятелей такого важнейшего элемента политической культуры, как «демократический самоконтроль» (термин, введенный И.Шумпетером). Демократический самоконтроль, считал Шумпетер, это рационально осознанная потребность в добровольном самоограничении каждого участника политического процесса. А демократическое самоограничение – это осознание того, что некоторое действие, вполне легальное и допустимое в данной конкретной ситуации, может не принести пользу общему делу. Консенсус достигается пониманием общих ценностей и принципов функционирования политической системы, а также тем, что правящая группа, оппозиция и все конфликтующие группы превыше всего должны ставить национальные интересы.

В кыргызском парламенте в некоторых случаях законодательный орган пытается захватить полномочия исполнительной власти, осуществлять контроль над ней. Это порождает часто вспыхивающие склоки, неконструктивные перепалки, порождающие непозитивные настроения в обществе.

Но народ, в принципе, не волнует внутривнутриполитическая борьба за власть, его больше волнует, сколько стоит хлеб, есть ли работа, жилье и т.д. Поэтому противники новой власти в борьбе за власть всегда в первую очередь формируют социальные факторы недовольства (за исключением, если они не сложились годами). Так было, например, перед свержением Н.Хрущева в 1964 г. Народ постепенно готовили к этому: из магазинов исчезали продукты первой необходимости, вводилась «карточная система» обеспечения продовольствием. Но после «ухода» Хрущева «попридержанное продовольствие» сразу же появилось в изобилии. Поэтому искусство, умение и сила

политики власти – не дать возможность ушедшему режиму манипулировать социальной тематикой.

В процессе обострения борьбы за власть между старым и новым всегда поднимаются вопросы, уводящие общество от его насущных проблем. Таковыми сегодня являются темы народных курултаев.

На наш взгляд, попытки формирования общественного мнения об острейшей необходимости создания регулярных народных курултаев и даже, по предложению некоторых лидеров партий парламентской оппозиции, оформления их как верхней палаты Жогорку Кенеша – не более чем попытки усложнения, распыления и рассредоточения сформированных уже структур власти с целью их ослабления и ухода с политической арены.

Будирование темы «народных курултаев» – это попытки реализации неудавшихся политических амбиций многих деятелей или их желания находиться на «плаву» в политическом процессе. Функционирование «народных курултаев» – это получаемая для них возможность постоянной игры, манипуляций «мнением народа» для реализации узких корыстных интересов тех или иных противоборствующих групп. Это большая опасность схода с пути стабилизации и институционализации на путь хаоса и охлократии. Здесь ясно, что любая власть нуждается в общественном контроле, но также и ясно, что необходимо, чтобы этот общественный контроль не вылился во власть толпы. А это вполне возможно в традиционном обществе, очень легко поддающемся различного рода махинациям и манипуляциям (финансовым, клановым, узкоэтническим, ура-патриотическим и т.д.) со стороны опытных политиков-демагогов. Смогут ли в таких условиях народный курултай выполнить свою существенную роль или он превратится во власть толп размахивающих постановлениями народных собраний?

Проблема «народного курултая» как элемента традиционной политической культуры, культуры кочевого общества – это данность и терминология ушедшего времени. Сегодня она заменена, как известно, категорией «парламент», куда уже делегированы полномочия народа как единственного источника власти в демократическом обществе. Поэтому тематику «народного курултая» можно рассматривать как попытку создания института параллельной власти. Такие процессы появляются всегда, когда легитимная власть слаба, нерешительна и не использует в полной мере своих полномочий и рычагов влияния, данных законом. Подобных примеров в мировой истории достаточно. В той же Франции учреждения параллельной власти существовали трижды: на пути борьбы третьего сословия за свои права и на пути утверждения республиканской формы правления.

1. 1715-1718 гг. – период смены власти королей. Институт параллельной власти – парижский парламент был противовесом власти малолетнего монарха Людовика XVI.

2. 1792-1794 гг. Институт параллельной власти – Парижская Коммуна, созданный якобинцами в противовес Законодательному Собранию Франции. Именно под руководством Парижской коммуны как органа столичного самоуправления была совершена вторая революция 10 августа 1792 г. Законодательное Собрание было

переименовано в Национальный Конвент, который узурпировал затем исполнительную власть. Политический процесс в стране перешел на стадию крайней радикализации и террора.

3. 1871 г. – Парижская коммуна, параллельная власть в противовес «правительству национальной обороны» во время франко-прусской войны.

При помощи методологического подхода мы доказываем, что события 24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г. в Кыргызстане – однозначно революции, а не государственный переворот.

В обществе до сих пор не утихают, на разных уровнях, дискуссии, что было 24 марта 2005 г. – революция или государственный переворот. Азность мнений, на наш взгляд, порождена неверным методологическим подходом: совмещаются в одно два явления – само событие, факт 24 марта 2005 г., и его результат. Если рассматривать их отдельно, то, безусловно 24 марта 2005 г. в Кыргызстане произошла революция. В политический процесс были втянуты огромные массы народа, налицо был абсолютный закон всех мировых революций: невозможность верхов управлять по-новому и невозможность низов жить по-старому.

Если бы первый президент республики А.Акаев действительно был политиком нового поколения, нового исторического времени и мышления (как он себя представлял), он не довел бы общество до социального взрыва. Еще Аристотель, обосновывая теорию политического поведения личности и лидера, писал, что политика – это умение идти на диалог, находить компромиссы, жертвовать частным ради целого.

Исторический опыт показывает, что мировая европейская история после Октября 1917 г. в России не знала больше глубоких социальных катаклизмов, потому что Октябрьская революция действительно имела всемирно-историческое значение и научила правящий класс Европы использовать потенциал частной собственности и достижения научно-технической, технологической революций в интересах широчайших социальных слоев, и в том числе своих, подавляя тем самым назревавшие социальные конфликты.

Если бы А.Акаев и его ближайшее окружение не были заняты, в большой степени, формированием собственного образа абстрактного рафинированного интеллектуала, рассуждающего «о бифуркационных процессах» и «сокровенных тайнах микромира и Вселенной» и т.п., а занимался непосредственно внутренней политикой вверенного народом государства и озаботился его интересами, то за 15 суверенных лет его правления был бы сохранен и приумножен экономический потенциал республики советской эпохи.

Вторая часть закона революции: невозможность низов жить по-старому. Почти 1 миллион кыргызов уехали из страны в поисках лучшей доли, другая часть составила «движущие силы» мартовской революции. А непосредственным поводом революции стали беспрецедентные парламентские выборы: выдвижение детей и родственников правящей государственной группировки и неограниченное использование административного ресурса.

События 24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г. нельзя считать государственным переворотом, поскольку государственный переворот, как известно, совершается без участия народа, силами примерно 30-50 человек. Сторонники оценки этих событий как государственного переворота апеллируют к тому, что ничего не изменилось. Но мы должны вспомнить, что Английская буржуазная революция продолжалась 20 лет, Французская — 10 лет, Октябрьской революции в России потребовался целый переходный период, чтобы преодолеть, как писал В.И. Ленин, «отчаянное сопротивление остатков бывшего эксплуататорского класса».

24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г. народ Кыргызстана заявил, что он — источник и опора власти, и что при осуществлении государственного управления все должны знать, что политика — это искусство и обозначает нахождение консенсуса, согласия между различными, порой противоположными интересами. Это актуально сегодня для Кыргызстана. Примеров в мировой истории достаточно.

А. Чекиров

эксперт Института политики развития

РОЛЬ АНАЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАЗВИТИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

The role of analytical technologies in the development of intergovernmental relations

Бюджетная система Кыргызской Республики с момента обретения независимости претерпела значительные изменения, связанные с новыми форматами финансовых взаимоотношений в обществе, переходом на рыночные механизмы ведения экономики. Изменения в бюджетной сфере напрямую были связаны с реформами в системе государственного управления. Вместе с тем реформа государственного управления включала в себя и формирование системы местного самоуправления.

Разделение функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления, а также необходимость обеспечения финансовой самостоятельности в деятельности местных органов власти потребовали кардинальной перестройки всей бюджетной системы страны. Несмотря на имевшиеся трудности и боязнь реформ со стороны значительной части политической элиты страны, была сформирована новая модель межбюджетных отношений.

В 2007 году Правительством Кыргызской Республики принято решение о переходе на двухуровневую систему межбюджетных отношений. Цель перехода на новые принципы межбюджетных отношений состоит в передаче органам местного самоуправления (МСУ) полномочий по управлению бюджетом и усилении их самостоятельности.

Новая система межбюджетных отношений предусматривала установление прямых взаимоотношений республиканского бюджета с местными бюджетами, где все 502 органа МСУ были разделены на 4 группы:

города республиканского значения – 2;

города областного значения – 12;

города районного значения – 17;

айыл окмоту – 472.

Взаимоотношения Министерства финансов Кыргызской Республики по формированию и исполнению местных бюджетов складываются напрямую и непосредственно с

органами местного самоуправления городов и через территориальные (районные) подразделения – с органами местного самоуправления айылных аймаков.

Законами Кыргызской республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» и «Об основных принципах бюджетного права» было дано новое определение местному бюджету.

В новую систему межбюджетных отношений были заложены следующие принципы:

- четкое разграничение функциональных полномочий между уровнями управления;
- закрепление собственных доходных источников за различными уровнями бюджетов;
- отчисление от общегосударственных налогов в бюджет другого уровня с целью регулирования его доходов;
- трансфертная политика;
- законодательное закрепление права заимствования финансовых ресурсов.

Основой межбюджетных отношений в условиях Кыргызстана является система выравнивания бюджетной недостаточности, которая была обусловлена наличием регионов, которые в силу имеющегося экономического потенциала не могли обеспечить минимальные потребности по финансированию государственных и муниципальных услуг.

Новая формула распределения выравнивающих грантов обеспечила справедливый подход к выравниванию бюджетной недостаточности между муниципалитетами. При этом был сведен к минимуму человеческий фактор и соответственно стали минимальны коррупционные риски.

Выравнивающие гранты рассчитываются и распределяются на основе формулы, которая учитывает финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества.

При расчете выравнивающих грантов учитывается доходный потенциал – оценка доходов, которые могут быть собраны в бюджет муниципального образования из доходных источников, закрепленных за этим муниципальным образованием. Учитываются также бюджетные расходы, при определении которых применены корректировочные коэффициенты (коэффициент уровня урбанизации, коэффициент высокогорности и отдаленности, коэффициент структуры населения, коэффициент масштаба).

При расчете бюджетной обеспеченности все муниципалитеты Кыргызской Республики были поделены на три группы (айылные округа, города районного и областного значения, города республиканского значения), так как у них разный доходный потенциал и расходные обязательства.

Основные принципы новой формулы распределения выравнивающих грантов:

- выравнивание бюджетной обеспеченности до максимально возможного уровня;
- пропорциональное сокращение разрыва бюджетной обеспеченности;
- компенсация потерь местных бюджетов вследствие применения новой формулы распределения выравнивающих грантов;
- сохранение определенных различий по уровню бюджетной обеспеченности между богатыми и бедными МСУ в целях стимулирования развития доходной базы и повышения уровня экономического развития.

При оценке доходного потенциала органов МСУ включены налоговые и неналоговые доходы МСУ, которые были разделены на две группы: группа 1 – доходы, которые принимаются в расчет доходного потенциала, и группа 2 – доходы, которые не принимаются при расчете выравнивающих грантов в целях стимулирования органов МСУ.

Таблица 1

Группа 1 – доходы, влияющие на размер доходного потенциала	Оценка потенциала
1. Подоходный налог, удерживаемый работодателем	прогноз
2. Подоходный налог, удерживаемый налоговыми органами	
3. Подоходный налог на виды деятельности, осуществляемые на патентной основе	
4. Налог на оказание платных услуг и с розничных продаж	
5. Налог с владельцев транспортных средств	
6. Земельный налог	
7. Арендная плата за землю	
8. Пошлины	

Таблица 2

Группа 2:– доходы, не влияющие на размер доходного потенциала	Оценка потенциала
Доходы от обязательного патентирования	на долевой основе пропорционально доходам группы 1
Единый налог для субъектов малого предпринимательства	
Гостиничный налог	
Налог на рекламу	
Курортный налог	
Сбор за вывоз мусора с территории населенных пунктов	
Сбор за парковку автотранспорта	
Налог на имущество	
Арендная плата от сдачи в аренду государственного имущества	
Поступление специальных средств от бюджетных учреждений	
Доходы от операций с капиталом	

При оценке доходного потенциала всех айыл окмоту по группам доходов 1 и 2 получилась следующая картина: доходы, не влияющие на доходный потенциал, составили только 7 % от совокупных доходов муниципалитета.

Таким образом, показатели по группе 2 не влияли при расчете на величину выравнивающего гранта, но имели довольно значительное значение в части стимулирования ОМСУ увеличивать эту группу доходов, так как они не влияют на изменение этого гранта.

Важно, что в перечне налогов, которые составляли доходную базу местных бюджетов, 100 % налога с продаж и услуг зачислялись в местные бюджеты. Данный вид налога прямо связан с показателями местной экономики и должен был стимулировать ОМСУ создавать условия для развития бизнеса и предпринимательства.

Применение новой модели межбюджетных отношений в 2007 г. оправдало все ожидания от реформы. Только в течение 2007 г. и только за счет самой схемы межбюджетных отношений рост доходов местных бюджетов составил порядка 30 %, из зоны дотаций вышло 19 айыльных аймаков (см. график 2)



Рис. 1. Динамика бюджетных показателей местных бюджетов за 2007-2012 гг.

Успехи были очевидны, но данная реформа затронула деятельность местных районных и областных государственных администраций. Под давлением определенных государственных органов было принято решение изменить схему межбюджетных отношений. В 2008 г. появляется районный бюджет со своим источником финансирования, поменялись подходы к расщеплению налоговых доходов и, самое главное, доля расщепления самого крупного источника дохода – налога с продаж была снижена для сельских муниципалитетов до 25 %.

Была изменена репрезентативная выборка для расчета доходного потенциала. В настоящее время репрезентативная выборка включает в себя все доходы, собираемые на территории данного айыльного аймака (табл. 3). Таким образом, была утеряна мотивация у ОМСУ повышать доходы по определенным видам доходов.

Таблица 3

Состав репрезентативной системы доходов

Код	Доход
11111100	Подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом
11111200	Подоходный налог по единой налоговой декларации
11121100	Единый налог для субъектов малого предпринимательства
11122100	Налог на основе обязательного патента
11122200	Налог на основе добровольного патента
11311	Налог на имущество
11412	Налог с продаж
11312	Налог с владельцев транспортных средств
1132	Земельный налог
14152100	Плата за аренду земель

Прочие виды доходов, не входящие в репрезентативную систему, также учитываются при расчете бюджетной обеспеченности местного бюджета и считаются распределенными между местными бюджетами пропорционально их доходному потенциалу, рассчитанному по доходам, входящим в репрезентативную систему.

Такие решения негативно сказались на состоянии местных бюджетов. Изменения не были подкреплены обоснованными расчетами, экспертизой по ожидаемым рискам. Научный подход, который использовался при разработке новой модели межбюджетных отношений, был нарушен.

Из-за введенных ограничений по доле расщепления динамично развивающегося налога с продаж снизился темп роста доходов местных бюджетов. При этом количество расходных обязательств и самих расходов продолжало расти.

Непродуманные решения привели к тому, что за период с 2007 по 2012 гг. количество дотационных сельских муниципалитетов увеличилось с 301 до 393, а объем выравнивающих грантов с 140 млн сомов до 955 млн сомов.

В настоящее время Правительство КР и Министерство финансов КР предпринимают действия, направленные на восстановление модели 2007 г. В 2013 увеличена доля расщепления общегосударственных налогов: налога с продаж и подоходного налога до 50 %. Рассматривается вопрос об изменении формулы выравнивающего гранта.

Очень хочется надеяться, что подходы к формированию системы межбюджетных отношений будут совершенствоваться с учетом научно обоснованного расчета и научно обоснованных методологий.

С.К. Кыдыралиев

канд. физ.-мат. наук, и.о. профессора АУЦА

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К НАЛОГООБЛОЖЕНИЮ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Almost everyone agrees that the tax system needs to be reformed. However, usually the attempts to improve lead to popular winged words – Wanted the better, ended as usual. In our opinion, the reason is that when adopting corresponding laws the forgotten is the economic theory.

We think that a simple, rational and efficient taxation system for Kyrgyz Republic can be built based on lump sum tax. Perhaps not everybody is familiar with this word, it is a tax in form of patent for entrepreneurship.

It is unnecessary to stand behind a hairdresser and count how many people he/she serves. A hairdresser would have to pay for the right to run that business, which could be tied to the room premises where he/she works.

If a factory, which had unwillingly paid some amount of tax this year, buys a patent for next year that is more expensive than this year taxes and produces much more product than now, then the society would just be better off.

The advantages lump sum tax for Kyrgyz Republic is explained in this article.

Несколько дней назад, накануне выборов в Бишкекский городской кенеш, активисты одной из политических партий убрали мусор и навели порядок в нашем дворе. Конечно, это очень приятно и хочется сказать им за это большое спасибо. К сожалению, к чувству удовлетворения примешивается печаль от понимания ситуации – пройдет совсем немного времени, и двор снова станет грязным и захлавленным. По нашему мнению, основная задача политических партий заключается в том, чтобы разработать программу, следуя которой порядок во дворе должны постоянно наводить те, кто получает за это деньги, а затем претворить ее в жизнь.

Проведем аналогии с налоговой системой. Налоговая система Кыргызстана ничем не хуже налоговых систем других стран¹. Но, несмотря на бодрые заверения о том, что наш Налоговый Кодекс чуть ли не самый лучший, жалобы на налоговую систему со стороны предпринимателей раздаются постоянно. Видимо, нужно обратить большее внимание не на то, что написано в налоговом кодексе – есть ли люди, получающие деньги за уборку двора, а на то, как этот кодекс работает.

На исходе 20 века стало ясно, что командная экономика проиграла рыночной. Уже написаны и еще будут написаны тысячи и тысячи трудов, в которых будут выясняться причины этого поражения. На наш взгляд, главная причина в том, что на стороне

¹ По словам бывшего президента республики К. Бакиева, в начале 2009 года ему активно предлагали наградить разработчиков нового Налогового Кодекса Государственной премией, и только некоторая задержка по времени уберегла от конфуза.

рыночной экономики играл очень сильный, хотя и невидимый игрок – «невидимая рука». Это понятие, введенное в научный оборот Адамом Смитом, обозначает стихийный процесс, способный оптимальным образом регулировать хозяйственные отношения без вмешательства государства. Другими словами, в рамках рыночной экономики индивидуумы и фирмы, стремясь улучшить свое благосостояние, улучшают благосостояние общества. Поэтому о том, что Кыргызстан успешно перешел на рыночную систему, можно будет говорить тогда, когда «невидимая рука» будет активно помогать нашей экономике.

Некоторые чиновники в Кыргызстане на словах согласны с тем, что рыночная экономика победила, а на деле всеми силами пытаются взять реванш – повсюду можно встретить с попытками «зарегулировать» все и вся. Голубая мечта такого чиновника – ни одно дело не должно делаться без его визы. Можно конечно говорить, что это относится только к «нехорошим» чиновникам, но к сожалению, это, скорее, правило.

Я, работая довольно долго в системе управления, убедился в том, что, как правило, к великому сожалению, подавляющее количество чиновников думают только о себе. (Из выступления бывшего президента Кыргызстана К. Бакиева на республиканском совещании 20 октября 2009 г.)

Вряд ли можно изменить таких чиновников за относительно короткое время, но можно поставить их в такие условия, когда, работая на себя, они будут приносить пользу обществу.

Акцизный налог, налог с товарооборота, НДС и им подобные уменьшают объем продаж на рынке, ... – они «плохие». Но, может быть, это необходимое зло? Ведь без налогов не обойтись.

К счастью, существуют налоги, которые не влияют на цену и объем продаж на рынке. Один из них – это налог на прибыль. Он является основным корпоративным налогом в США, и, по нашему мнению, это одна из причин, которые сделали экономику США самой сильной в мире. Отметим, что налог на прибыль не влияет на цену и объем продаж на рынке и не вызывает потерь мертвого груза. Однако на практике в условиях Кыргызстана, в связи со значительным уровнем коррупции, очень сложно определить истинный объем прибыли, который получает та или иная фирма.

С теоретической точки зрения налоги – это довольно просто. Несложно доказать (соответствующие выкладки приведены в конце этой работы, более подробно смотрите в работе), что в случае налогов, которые берутся с единицы товара – акцизный налог, налог с товарооборота, НДС и им подобные, имеет место негативное влияние на экономику: объем продаж сокращается, цена выросла, прибыль фирм падает, причем потери фирм не компенсируются в полной мере увеличением налоговых сборов государства.

Поэтому такого рода налоги оправданы только в том случае, когда речь идет о налогообложении товаров, потребление которых, с точки зрения общества, желательно ограничивать – алкоголь, табачные изделия и т.п.

В наших условиях такие налоги являются питательной средой для коррупции – ведь размер налога зависит от объемов, а за правильностью определения этих объемов следят налоговики. К примеру, возможно, поэтому они не слишком возражали против снижения ставки НДС, хотя в итоге становится труднее выполнить план по сбору налогов. Коррупционная составляющая существует, пока есть НДС, а уровень ставки в этой ситуации не так и важен.

Простую, разумную и действенную систему налогообложения можно построить, взяв за основу паушальный налог. Возможно, не все знакомы с этим термином, но почти все встречались с ним на практике. Синонимами этого выражения выступают термины патент на предпринимательскую деятельность и налоговый контракт.

Подчеркнем, что паушальный налог, так же как и налог на прибыль, не меняет объем продаж и рыночную цену, а также не приводит к потерям для общества в целом. Он заведомо лучше, чем акцизный налог и НДС.

В придачу ко всем своим теоретическим достоинствам паушальный налог на прибыль на практике имеет громадное преимущество – он исключает непосредственные контакты между налоговыми инспекторами и налогоплательщиками. А в условиях Кыргызстана такие контакты являются питательной почвой для коррупции.

Конечно, были и будут скептические замечания, что паушальная система хороша в теории, а практика – это совсем другое.

Но имеются очень яркие примеры, показывающие действенность паушальной системы налогообложения.

Жогорку Кенеш 29 мая 2012 года принял закон «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Согласно закону, услуги ломбардов были включены в перечень видов деятельности, налог на которые уплачивается на основе обязательного патента, а сам налог был установлен в размере 15 тыс. сомов за 1 объект в месяц. (Принятые поправки в Налоговый кодекс начали действовать с 1 июля.) В результате, согласно данным ГНС, если за 9 месяцев 2011 года было уплачено налогов на сумму 5 млн 51 тыс. сомов, то за июль-сентябрь 2012 года было уплачено 8 млн 478 тыс. сомов. Итак, за 3 месяца работы этого закона собрано почти в два раза больше, чем за 9 месяцев предыдущего года, до принятия закона, а если рассмотреть одинаковые промежутки времени, то получается прирост более чем в 5 раз.

Положительный опыт использования налогового контракта в Кыргызстане наблюдался и в туристической отрасли, когда с лета 2007 года курортно-оздоровительным учреждениям Иссык-Кульской области было предоставлено право заключать соглашения с налоговым органом. По данному соглашению отдельное курортно-оздоровительное учреждение берет на себя обязательство выплачивать фиксированную сумму налога в государственный бюджет. В свою очередь, со стороны налоговых органов не должно осуществляться никаких проверок на период действия соглашения.

В результате введения паушальной формы оплаты налоговые поступления от курортно-оздоровительных учреждений области увеличились в 2007 году в 1,9 раза, в 2008 году – в 2,4 раза по сравнению с 2006 годом, то есть с периодом до начала действия налогового контракта.

Причем указанная нами причина увеличения налоговых поступлений – введение налогового контракта – не является лишь предположением. Об этом свидетельствуют и официальные документы. Так, в Стратегии развития Иссык-Кульской области на период с 2008 по 2011 годы указывается, что «увеличение налоговых сборов в 2007 году связано с применением практики заключения с курортно-оздоровительными учреждениями договоров по уплате налогов в фиксированном виде».

Однако, к сожалению, в 2009 году практически все курортно-оздоровительные учреждения отказались от уплаты налогов на основе налогового контракта. Дело в том, что ст. 370 новой редакции Налогового кодекса установлено, что «сумма налогового обязательства по контракту исчисляется в размере, превышающем наибольшую сумму налоговых обязательств за три предшествующих года не менее, чем на 25 %». Иными словами, данное положение обязывает ежегодно увеличивать сумму налогового контракта как минимум на 25 %, что представляется, на наш взгляд, весьма трудновыполнимым, и особенно в период замедления экономического роста в стране. В связи с этим уместно вспомнить высказывание древнеримского императора Тиберия, который на просьбу наместников о повышении налогов ответил: «Хороший пастух стрижет овец, а не сдирает с них шкуру».

Несмотря на упорное сопротивление значительной части чиновников, несомненные достоинства паушальной системы налогообложения приводят к тому, что нынешние власти страны вновь решили воспользоваться ею: «Мы хотим предложить вам на выбор 2 системы: нынешнюю систему налогообложения, которая предусматривает проверки и контроль, либо вы можете перейти к системе вмененного налога через контракт. Задача – уменьшить коррупцию и пополнить бюджет», – сказал 1 июня на рабочей встрече по обсуждению вопроса оптимизации налогообложения в туристической сфере вице-премьер министр КР Джоомарт Оторбаев.

Хочется пожелать успехов делу повторного внедрения налогового контракта в туристическую сферу и напомнить старый анекдот. *Однажды индейцы Чингачгук - Большой Змей и Зоркий Сокол вместе с Василием Ивановичем пошли на разведку. По дороге им встретился большой темный сарай. Первым туда отправился Чингачгук. Через некоторое время раздался звук удара, и из сарая вышел Чингачгук с синяком под глазом. На расспросы отвечать он отказался. Следующим пошел Зоркий Сокол, и история повторилась. Последним пошел Василий Иванович. Через некоторое время раздался звук удара, а еще через несколько секунд звук удара повторился, и из сарая с двумя синяками, под смех индейцев и слова о том, что только бледнолицый может дважды наступить на одни и те же грабли, выполз Василий Иванович.*

Говоря о примерах эффективной работы паушальной системы налогообложения, нельзя не упомянуть швейную отрасль. Согласно статистическим данным, швейная отрасль – это чуть ли не единственная успешно работающая отрасль легкой

промышленности Кыргызстана – она дает около 80 % всего производства. Мы уверены, что главной причиной подобного успеха является то, что швейники с 2007 года работают по патентам.

Отметим, что эта система была введена в то время, когда министром промышленности был А.Ш.Атамбаев.

Мы ратуем за максимально широкое использование паушальной системы налогообложения. Понятно, что есть отрасли, где это нецелесообразно – например, в горнодобывающей. Но в то же время мы убеждены, что всю сферу услуг нужно перевести на патенты. Актуальность данного действия подтвердим следующей ссылкой: «Наша страна из аграрно-сервисной за 20 лет превратилась просто в сервисную – только за пять месяцев текущего года доля сектора услуг во всем объеме экономики составила 52 %. «Считаю, что налоговая нагрузка на субъекты предпринимательства распределена неравномерно. Сфера услуг вносит в бюджет всего 16 % – фискальные и проверяющие службы контролируют только реальное производство, где все прозрачно. Поэтому надо уделить внимание сектору услуг», – сказал 15 июня 2012 премьер-министр Омурбек Бабанов в ходе заседания правительства.

Список использованной литературы

1. Кыдыралиев С.К., Урдалетова А.Б. *Математические модели в теории управления и исследование операций* /АУПКР. – Бишкек, 2010.
2. Официальный сайт Министерства экономического регулирования Кыргызской Республики www.mert.kg

Н.Багдасарова

зав.кафедрой психологии АУЦА

М.Глушкова

директор Центра социальной интеграции

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ МНОГООБРАЗИЕМ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Implementation of the principles of diversity management in public and municipal service.

Управление многообразием подразумевает разработку политики в сферах, требующих учета интересов различных групп (этнических сообществ, женщин, молодежи, лиц с особыми потребностями и т.д.) как на центральном, так и на местном уровнях. Эта деятельность по разработке политики требует определенных знаний, умений и навыков по оценке нужд различных сообществ, налаживанию коммуникации, включению представителей различных групп в процессы принятия решения. Реализация принципов управления многообразием является одним из основных инструментов снижения социального напряжения и предотвращения конфликтов в обществе. В настоящее время основной корпус государственных и муниципальных служащих практически не владеет навыками по разработке и реализации политики включения, которая и обеспечивает учет многообразных интересов населения.

В настоящий момент в связи с переходом на двухступенчатую систему получения высшего образования (бакалавриат и магистратура), а также в связи с текущими реформами в системе государственного управления стандарты профессиональных компетентностей государственных служащих пересматриваются. Таким образом, в ближайшее время появляется реальная возможность для внедрения новых управленческих технологий, включая продвижение в систему принципов управления многообразием.

Новые управленческие принципы могут стать частью профессиональной компетенции этих служащих благодаря продвижению по нескольким каналам: через вузовское образование, систему повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также через образовательные мероприятия, организованные в рамках различных проектов.

Управление многообразием базируется на нескольких исходных тезисах:

- эффективная работа управления тесно связана с активным контактом власти и населения, административных органов и структур гражданского общества;

- проблемой в этой сфере является избирательный характер контактов власти и населения.

У любого управленца есть отлаженные контакты в местном сообществе или среди организаций гражданского общества, которые он чаще всего использует для получения обратной связи от населения. К сожалению, поддержка мониторинга общественного мнения, а также проведение целевых социологических исследований сегодня в системе практически не практикуются (в том числе и из-за высокой стоимости подобных исследований). С другой стороны, привычные контакты с представителями населения, по крайней мере, на определенном уровне позволяют справляться с дефицитом информации, причем у грамотного управленца такие контакты и связи, как правило, довольно широкие.

В то же время такая система получения обратной связи является источником постоянных управленческих проблем. В результате подобной практики к обсуждению и принятию решений привлекаются одни и те же группы граждан и систематически не привлекаются другие. Такая практика осуществляется ненамеренно, она является результатом того, что дополнительные усилия по установлению обратной связи и вовлечению различных групп в процесс управления по каким-то причинам не производятся. Такой тип общественной политики называется политикой исключения. Хочется подчеркнуть, что она не возникает как реализация «злой воли» или «специальной активности» кого-то из руководителей. Она возникает как бы «естественным» образом именно по той причине, что никакой специальной активности в этой сфере, как раз, и не происходит.

Политика включения, напротив, направлена на то, чтобы охватить в процессе принятия решения все возможные группы населения и делать это постоянно, а не только в отдельных случаях. И эта политика всегда связана с серьезным намерением реализовать именно этот подход, поскольку реальное включение всего населения в процессы управления требует значительных усилий со стороны власти и никогда не происходит «само собой» – как это бывает с политикой исключения.

Межэтническое напряжение, так же как и другие типы социального напряжения, возрастает там, где запросы и нужды отдельных групп не выполняются систематически. И это напряжение становится тем выше, чем больше признаков совпадает у тех групп, которые оказываются исключены. Например, если в местном сообществе из процесса принятия решений исключается вся молодежь (любой этнической принадлежности) или ее нужды не принимаются во внимание, степень риска в сфере усиления напряжения значительно увеличивается, даже если у местной администрации налаженные контакты внутри этнического сообщества или с кем-то из его старших лидеров.

У системы управления на самом деле существует только один выбор: органы управления должны способствовать участию всех этнических групп в жизни общества. Если этого участия не происходит, в сообществах неизбежно будет нарастать изоляция каких-то групп и увеличиваться роль предвзятой политики и практики. Изоляция и дезинтеграция общества, безусловно, во много раз увеличивают риск возникновения конфликтов.

С точки зрения повседневных проблем и необходимости их срочного решения понятно стремление управленцев, в первую очередь, решать те проблемы, которые касаются большинства населения. В *краткосрочной перспективе* исключение недоминирующей группы и ее запросов из повестки дня при разработке политики может показаться большинству эффективным и целесообразным решением. Однако *в долгосрочной перспективе* ситуация «победители-проигравшие» превратится в ситуацию с одними только проигравшими, поскольку в результате такой политики разрушаются общественный порядок и социальная структура. И ответственность за выбор решения лежит именно на органах управления, так как именно с их стороны должно обеспечиваться перспективное видение развития ситуации.

В то же время реализация *политики включения*, хотя и требует больших усилий и затрат (временных и профессиональных, прежде всего) обладает целым рядом серьезных преимуществ:

- «Включение» является позитивным понятием, обращенным к здравому смыслу и ценностям равенства, за счет чего оно может получить широкую политическую поддержку.
- Борьба с исключением из общества путем поощрения социального включения предполагает целостный подход: совместный поиск решений, сотрудничество и координацию работы различных ведомств, совместное финансирование и практические проекты.
- Политика социального включения требует проведения мониторинга и статистического анализа, что оказывает положительное влияние на реализацию других политик и программ.

Если эта политика не реализуется, в обществе постепенно нарастают тенденции к дезинтеграции, которые можно проследить по определенным признакам (к сожалению, заметным и в Кыргызстане):

- вертикальное или горизонтальное расслоение общества по этническим линиям;
- маргинализация определенных групп;

- различная степень социального, экономического, политического исключения некоторых этнических групп;
- неравенство между группами;
- сегрегация различных общин;
- дискриминация членов этнических групп;
- регулярное нарушение прав человека;
- высокий уровень миграции.

Следует отметить, что большинство из этих признаков сначала проявляется на местном уровне и может отражаться на представителях этнического большинства или титульных этносов точно так же, как на представителях любых других групп. Тенденция к расслоению и дискриминации становится повсеместной, точно так же, как стремление обеспечить равенство и справедливость также отражается на всем населении в целом.

Дезинтеграция в обществе нарастает через систематическое использование определенных практик, в которые входят коррупция, препятствия для доступа к ресурсам (стоимость оформления, наличие документов, знание языков для возможности получения услуг и образования), запугивание, физическое насилие, произвол в применении власти и принятии решений (неприязненное и предвзятое отношение бюрократии к гражданам). К объективным условиям, которые влияют на процессы расслоения и изоляции, следует отнести географическую сегрегацию (изоляция в сельской местности или отдаленных горных районах, новостройки вокруг больших городов и т.д.), вследствие чего эти районы должны постоянно находиться в зоне повышенного внимания власти. На практике, как правило, происходит наоборот – проблемы этих районов решаются в последнюю очередь, и у этого есть вполне логическое обоснование – там живет не такая уж большая часть населения, проблемы, которые касаются большинства, всегда кажутся власти более актуальными.

В то же время удержание в фокусе внимания позитивных политических целей, базирующихся на принципах включения, всегда способствует усилению процессов социальной интеграции. К числу управленческих целей и задач такого рода относятся следующие:

- устранять препятствия для политического и социального участия, поскольку участие и предоставление таких возможностей являются ключом к интеграции;
- способствовать расширению возможностей и более широкому доступу к получению знаний;
- бороться с безработицей (самая лучшая защита от социального исключения);
- решать проблему унаследованной бедности;

- решать проблему дискриминации, которая может быть обусловлена, в том числе, и неблагоприятным восприятием этнической или гендерной принадлежности;
- осуществлять социально-пространственную десегрегацию (в области образования, обеспечения жильем, занятости).

Постановка конкретных задач, ориентированных на местное сообщество или развитие определенного сектора экономики, с учетом данных целей может реализовываться только в том случае, если у управленцев разного уровня сформированы определенные профессиональные компетентности. Систему таких компетентностей для государственных и муниципальных служащих можно представить в форме таблицы, в которой профессиональные знания, умения и навыки разделены на 4 группы. Эти группы отражают уровень информированности чиновников, их ценностные ориентации и готовность осуществлять эти знания и ценности на практике.

Таким образом, для обеспечения конфликтной чувствительности, равного доступа и практических навыков управления многообразием государственным служащим необходимы следующие компетенции:

- уметь ориентироваться в национальном и международном законодательстве в данной сфере;
- разделять ценности равенства и этно-культурного многообразия (понимать специфику причин неравенства и необходимость внедрения механизмов, обеспечивающих выравнивание возможностей);
- формировать, реализовать и отслеживать реализацию секторальной, региональной и межсекторальной политики включения с учетом интересов различных социальных групп (этнических сообществ, молодежи, лиц с особыми потребностями и т.д.) на всех уровнях от местного до национального;
- осуществлять принципы политики многообразия в практике управления.

Примерный набор данных компетенций для каждой группы представлен в таблице ниже:

№	Компетенции	Содержание (знания, умения, навыки)	Степень важности на разных уровнях административных должностей			
			выс-шие	глав-ные	стар-шие	млад-шие
•	Уметь ориентироваться в национальном и	• Знание основных понятий и категорий принципов управления многообразия.	XX	XX	X	X

	международном законодательстве в сфере управления многообразием (права этнических сообществ, лиц с особыми потребностями, детей, молодежи и т.п.)	<ul style="list-style-type: none"> Знание международного и национального законодательства 	XX	XX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> Знание политических обязательств страны и институций, ответственных за реализацию политики включения и соблюдения прав и свобод граждан (прежде всего, языковых и культурных). 	XXX	XX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> Знание мер ответственности за невыполнение обязательств в сфере обеспечения равного доступа, дискриминацию и нарушение трудового законодательства. 	XXX	XX	X	X
<ul style="list-style-type: none"> Разделять ценности многообразия и равенства 		<ul style="list-style-type: none"> Понимание специфики причин группового неравенства и необходимости внедрения механизмов, обеспечивающих выравнивание возможностей для представителей различных социальных групп. 	XX	XX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> Понимание взаимосвязи вопросов прав человека, управления этнокультурным многообразием и реформы государственного управления. 	XX	XX	XX	XX

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ УПРАВЛЕНИЯ МНОГООБРАЗИЕМ В СИСТЕМУ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

		<ul style="list-style-type: none"> Умение выявлять этнические стереотипы и их роль в усилении напряженности в современных условиях. 	XX	XX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> Знание и использование в качестве ориентиров конфликточувствительных стандартов госуправления 	XXX	XXX	XX	XX
<ul style="list-style-type: none"> Формировать, реализовывать и отслеживать реализацию секторальной, региональной, межсекторальной политики с учетом этнокультурного многообразия 	<ul style="list-style-type: none"> Знание актуальной для страны повестки в сфере управления многообразием 	XX	XX	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> Умение определять/устанавливать приоритеты, задачи, планируемые результаты на стратегическом, секторальном и региональном уровнях 	XXX	XX	X	X	
	<ul style="list-style-type: none"> Умение интегрировать принципы управления многообразием в политику, проекты и действия. 	XX	XXX	XXX	X	
	<ul style="list-style-type: none"> Умение разрабатывать и использовать дезагрегированные по группам и чувствительные к отражению вопросов неравенства индикаторы. 	X	XX	XX	X	
	<ul style="list-style-type: none"> Умение проводить анализ в области управления многообразием, мониторинг 	X	XX	XX	XX	

		ситуации и оценку воздействия.				
		<ul style="list-style-type: none"> Умение сбалансированного бюджетирования 	X	XX	XX	X
<ul style="list-style-type: none"> Осуществлять политику включения в практике управления 		<ul style="list-style-type: none"> Знание ситуации в вопросах представленности различных социальных, в том числе этно-культурных, групп в сфере управления, доступа к ресурсам управления (статистика, интерпретация, анализ) 	XXX	XXX	XX	X
		<ul style="list-style-type: none"> Навыки учета принципов управления многообразием в кадровой политике и планировании карьеры 				
		<ul style="list-style-type: none"> Навыки обеспечения равных условий для представителей различных групп на государственной и муниципальной службе, включая учет культурных особенностей 	XXX	XXX	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> Навык продвижения в коллективе конфликтно-чувствительной организационной культуры 	XXX	XX	XX	X

Данные стандарты должны быть учтены в трех главных сферах, в которых производится формирование управленцев:

- вузы;
- система повышения квалификации;

- образовательные проекты.

В вузах данные компетентности необходимо формировать как в рамках специализированных курсов, так и внутри общеобразовательной и общепрофессиональной подготовки через такие курсы, как история, политология, системы государственного управления (вопросы, связанные с нациостроительством и этнической политикой – законодательство, институты, практики), выработка политики, бюджетирование, конфликтология.

В системе повышения квалификации и в рамках проектов необходимо разрабатывать специализированные курсы и тренинговые модули различного объема и уровня сложности для управленцев разного уровня.

Но, прежде всего, до того как эти компетентности станут частью образовательной системы, они должны быть широко обсуждены и приняты системой кадровой службы. Для этого предлагается следующая стратегия:

1 этап: Разработка и нормативное закрепление системы требований к профессиональным компетенциям государственных и муниципальных служащих, связанных с вопросами обеспечения конфликто-чувствительности, равного доступа, управления многообразием.

2 этап: Введение разработанных требований в систему повышения квалификации, переподготовки и подготовки государственных и муниципальных служащих в КР.

3 этап: Разработка, апробация, внедрение тестовых вопросов и задач для 1 этапа конкурсного отбора при найме госслужащих на высшие и главные должности.

4 этап: Разработка вопросов для 1 этапа конкурсного отбора при найме госслужащих на старшие и младшие должности.

5 этап: Разработка специфических вопросов с учетом особенностей предстоящей сферы деятельности соискателя (2 этап конкурсного отбора).

Таким образом, наличие данных профессиональных качеств могло бы оцениваться и учитываться при отборе кадров, так как вопросы равного доступа актуальны, практически, для любой сферы государственного и муниципального управления.

Т.Дж.Саякбаев

канд. экон. наук, заведующий отделом
по разработке политики
Министерства экономики
Кыргызской Республики

Н.Т.Саякбаев

студент КНУ им. Ж.Баласагына

РАЗРАБОТКА И РАЗВИТИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ КАК НЕОБХОДИМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*«О том поразмысли, что ждет впереди.
Цель выбрав благую, к ней прямо иди».*
(Фирдоуси)

Design and development of innovative infrastructure as a necessary component of economic growth of the Kyrgyz Republic.

Сегодня инновационная деятельность и трансфер технологий – это реальность современных взаимоотношений между наукой, промышленностью и рынком. Во всем мире признано, что исследовательские центры, вузы (наукозоны) – важнейший источник инноваций. Именно здесь осуществляется значительная часть фундаментальных, прикладных исследований и технологических разработок.

Мировой опыт показывает, что наличие развитой инновационной инфраструктуры способствует эффективному использованию имеющегося научно-технического и инновационного потенциала территорий за счет максимально быстрого переноса созданных фундаментальных знаний в основные сферы деятельности общества, в первую очередь, экономику, образование, здравоохранение.

Учитывая, что формирование инфраструктуры каждого вида деятельности характеризуется специализированными организационными элементами и механизмами их функционирования, правительство должно выступить координатором. Процесс развития инновационной инфраструктуры важно начать с создания отсутствующих лабораторий, технопарков и инкубаторов наукоемких технологий. Это позволит интегрировать науку в практическую плоскость, воссоздать ее инфраструктуру, соответствующую требованиям рыночной экономики: наукозоны, специальные финансовые структуры, обновить систему высшего образования и внедрять научно обоснованные предложения по совершенствованию экономики Кыргызской Республики. Все это предполагает развитие сферы наукоемких услуг – инжиниринг, лизинг, консультирование, ускоряет выход новой продукции на рынок.

Именно интеллектуальная собственность – ценнейший нематериальный актив науки, который должен быть трансформирован в производственную деятельность при содействии государства.

У нас отсутствует инфраструктура инновационного взаимодействия между наукой, бизнесом и государством, ощущается недостаток квалифицированных менеджеров и ученых, владеющих знаниями и навыками эффективной коммерциализации результатов учебно-научной деятельности, управления инновационными (венчурными) компаниями и проектами.

Нам предстоит добиться отдачи от образовательной и научной деятельности и тесно связать между собой производственную, научно-техническую и инновационную деятельность. В этих целях необходимо предпринять ряд мер:

- создать новые элементы инновационной инфраструктуры, способные обеспечить эффективную коммерциализацию знаний;
- обучить специалистов основам инновационного менеджмента, подготовить менеджеров высоких технологий;
- обеспечить промышленность новыми разработками и технологиями.

Первоначально объектом изучения должны стать предложения исследователей, успешно защитивших кандидатские и докторские диссертации по экономике за последние годы, которые «пылятся» в архивах НАН КР.

В последующем, чтобы повысить уровень качества научных исследований и разработок, ввести критерии допуска таких работ к защите, т.е. только после оценки значимости и полезности выносимых предложений, что также приведет к адаптации научных организаций к рыночным условиям.

В перспективе необходимо предусмотреть реализацию следующих основных задач:

- обобщить методическую базу исследования инновационной инфраструктуры;
- определить роль государства в формировании и регулировании инновационной инфраструктуры;
- провести комплексный анализ состояния инновационной инфраструктуры, правовых и экономических основ ее формирования в Кыргызской Республике;
- предложить систему инструментов управления и регулирования инфраструктуры инновационной деятельности по интенсификации социально-экономического развития региона;
- выявить предпосылки для создания инновационных комплексов;

- создать рабочую группу по совершенствованию нормативно-правовой базы в области учета и управления интеллектуальной собственностью;
- провести технологический аудит по выявлению разработок и технологий, обладающих коммерческим потенциалом;
- создать активно действующую инновационную инфраструктуру в области трансфера технологий и управления интеллектуальной собственностью, что является необходимым экономически;
- по передаче технологий от наукозона в сектор производства и промышленности провести НИОКР по заказу промышленных компаний и предприятий, что может привести к созданию совместных лабораторий и далее – специализированных научно-образовательных центров в вузах;
- обучать специалистов основам инновационного менеджмента, подготовить менеджеров высоких технологий;
- разработать программы повышения квалификации;
- рекомендовать создание магистерских программ по инновационному менеджменту и менеджменту высоких технологий на экономических и естественнонаучных факультетах;
- определить понятия «инновационная деятельность», «инновационное предприятие», «инновационный продукт» и включить их в отечественное законодательство.

В этой связи важно обеспечить безвозмездную передачу прав на результаты научно-технической деятельности, полученные с привлечением государственных средств, прежде всего, исполнителям работ, либо потребителям, либо частным инвесторам, участвующим совместно с государством в получении этих результатов.

Обозначенные проблемы определяют необходимость решения задачи формирования эффективно действующей инновационной инфраструктуры как важнейшего условия обеспечения конкурентоспособности отечественных предпринимателей, а следовательно, достижения высокого уровня социально-экономического развития республики. В связи с этим формирование и развитие инновационной инфраструктуры как целостной подсистемы экономики республики и механизмов ее государственного регулирования, способствующих генерации, воспроизводству и активному применению научно-технических знаний с целью повышения темпов социально-экономического развития и уровня благосостояния населения, приобретают чрезвычайно важное значение.

Не менее актуальной является проблема повышения уровня жизни населения средних городов, для которых формирование и развитие инновационной инфраструктуры может обеспечить прорыв в социально-экономическом развитии региона.

Разработку теоретико-методических основ формирования инновационной инфраструктуры как фактора социально-экономического развития региона предстоит начать с уточнения специфической сущности каждого сектора экономики, регионов, крупных предприятий, для чего:

- обобщить, систематизировать и составить уточненную классификацию элементов инновационной инфраструктуры с учетом возможных параметров интеграции, информатизации и ориентации во времени, что, в свою очередь, позволит сформировать и обеспечить условия для реализации инновационных процессов хозяйствующими субъектами;
- разработать методику формирования и развития инновационной инфраструктуры, обеспечивающей вовлечение инновационного и научно-технического потенциала в социально-экономическое развитие республики и направленной на интеграцию ее элементов;
- изучить возможность разработки пилотных моделей развития секторальной или региональной инновационной инфраструктуры на основе создания инновационных комплексов, направленных на реализацию приоритетов стратегического развития сектора экономики или региона.

Важно при этом также учитывать, что все организации, составляющие инновационную инфраструктуру, различаются по величине (масштабности деятельности), степени интеграции, степени информатизации, отношению к стадиям инновационного процесса, выполняемым функциям, формам собственности. Как правило, все элементы инновационной инфраструктуры можно классифицировать одновременно по нескольким признакам. Поэтому идентификация их видов в ряде случаев может носить условный характер.

Только хорошо разработанный и апробированный комплекс инструментов государственного регулирования при формировании и развитии инновационной инфраструктуры способен поднять эффективность инновационной деятельности в экономике на качественно новый уровень.

Инновационная инфраструктура обеспечивает функционирование и обновление инновационной сферы, нацеленность на потребности рынка и эффективность инновационной деятельности. Она призвана, с одной стороны, содействовать и оказывать поддержку инициативной инновационной деятельности, особенно на начальных ее стадиях, а с другой, способствовать переходу новшеств в общественную практику, скорейшей их реализации.

Высокая степень значимости инноваций в повышении благосостояния общества обуславливает необходимость государственного регулирования инновационной сферы, которое заключается в определении «правил игры» на инновационном поле; определении стратегических приоритетов инновационного развития; разработке и реализации программ и проектов для достижения поставленных целей в рамках выбранных приоритетов; создании благоприятного инновационного климата.

В настоящее время повышается роль региональной инновационной политики в связи с тем, что именно региональная среда во многом определяет конкурентоспособность национальной экономики. Ключевой задачей региональных властей в нынешних условиях является создание региональной инновационной системы и, прежде всего, опорных элементов инновационной инфраструктуры (технопарки, технополисы, инновационно-технологические центры, инновационные бизнес-инкубаторы и т.п.). На региональном уровне целесообразно финансировать, частично на возвратной основе, инновационные проекты, проекты государственно-частного партнерства, имеющие высокий потенциал коммерциализации в республике и на внешних рынках.

Инновационная система Кыргызской Республики находится на стадии становления и характеризуется преобладанием организаций, сохранившихся от советского научно-технического комплекса. Отсутствие системного управленческого воздействия на экономику республики, превалирование отраслевого подхода привели к обособленному развитию различных сфер деятельности.

В настоящее время возрастает необходимость формирования инновационной системы как целостной совокупности организационных структур, обеспечивающих условия реализации инновационной деятельности хозяйствующими субъектами.

Проведенный анализ показывает, что отсутствие комплексного подхода в действиях органов власти, преобладание отраслевого видения экономики стали причиной фрагментарного развития инновационной инфраструктуры Кыргызской Республики. Сложившаяся ситуация требует выработки стратегии инновационного развития Кыргызской Республики, одной из целей которой должно стать формирование инфраструктуры, поддерживающей инновационную деятельность как единой системы, характеризующейся целенаправленностью, гибкостью, сбалансированностью и многообразием организационно-правовых форм и организационных звеньев, учитывающих такие факторы, как членство Кыргызской Республики в ВТО и намерение вступить в Таможенный союз.

Современная инновационная система республики не способствует эффективному использованию научного потенциала. Решение данного вопроса представляется возможным при целенаправленном развитии и доведении накопленных знаний, изобретений и технологий в виде товаров, услуг, систем и оборудования, производственных комплексов и т.д. до рынка потребителя. Инновационная инфраструктура является тем необходимым институтом, который позволит создать наиболее эффективные механизмы реализации инновационной политики.

Ревизия инновационной инфраструктуры и оценка ее потенциальной полезности позволила бы определить направления поэтапной модернизации и развития, что обеспечит ее управляемость. Создаваемая инфраструктура должна быть гибкой и легко адаптируемой к возникающим новым задачам, полноправной составной частью единой инновационной системы Кыргызской Республики и мировой инновационной системы, функционирующей в соответствии с принятыми международными правилами и стандартами. Основная задача обновленной инновационной инфраструктуры – обеспечить адекватную поддержку инновационным процессам, формирование в стране экономики, основанной на знаниях.

Предстоит создать организационные и экономические механизмы, необходимые для развития и координации деятельности элементов инновационной инфраструктуры, эффективного их присутствия в инновационной сфере экономики, обеспечения государственной поддержки инновационной инфраструктуры, стимулирования создания элементов инновационной инфраструктуры, обеспечивающих внебюджетное финансирование инновационной деятельности, привлечения дополнительных инвестиций для ее развития, формирование и развитие принципов взаимовыгодного партнерства. При формировании и реализации государственной инновационной политики необходимо обеспечить поэтапный переход от практики государственного патернализма к организации партнерства и кооперации всех участников инновационных процессов, в том числе на основе государственного и частного партнерства.

Инновационные процессы неразрывно связаны с происходящими в мире процессами глобализации. Стремительное развитие информационных и телекоммуникационных технологий способствует международному информационному обмену в инновационной сфере. Необходимо создание инфраструктурных элементов, способных включиться в международные инновационные процессы, отвечающих самым современным требованиям ведения инновационного бизнеса.

Основные экономические проблемы развития республики, исторические и культурные предпосылки обозначили наиболее перспективные рыночные ниши, где инновации могут принести наибольший экономический, социальный и экологический эффект. Развитие туристического и агропромышленного инновационного комплекса позволит усилить экономическую специализацию Кыргызской Республики. Создание инновационного комплекса потребует восполнения пробелов, присущих инновационной системе республики, создания ключевых элементов инновационной инфраструктуры, позволяющих обеспечивать непрерывность инновационного процесса.

Формирование и развитие инновационной инфраструктуры позволит преодолеть межотраслевой барьер, ликвидировать разрыв между наукой и производством и задействовать научно-технический потенциал Кыргызской Республики, превратив его в фактор экономического роста.

Повышение внимания к инновационной сфере экономики и создание благоприятных условий для развития инновационной инфраструктуры повлечет за собой увеличение рынков инноваций, финансовых, кадровых и других видов ресурсов, и, как следствие, в республике произойдет улучшение инновационного и инвестиционного климата. Помимо экономического эффекта развитие инновационной инфраструктуры несет в себе и социальный эффект, который выражается в повышении качества жизни и занятости населения, обеспечивающего функционирование инфраструктуры.

Список использованной литературы

1. Астапов К. Инновации промышленных предприятий и экономический рост // Экономист. – 2002. – № 6. – С. 44-51.
2. Бойко И. Инновационная экономика: мировой опыт и Россия // ЭКО. – 2002. – № 11. – С. 170-178.
3. Ганчеренок И. Инновационная деятельность новая миссия университетов // Almatater. – - 2004. – № 6. – С. 26-28.
4. Гохберг Л.М. Новая инновационная система для "новой экономики". – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 30 с.
5. Денисов Г.А. Инновации: отечественный и зарубежный опыт: Анализ, финансирование, стимулирование. – М.: МАКС-пресс, 2001. – 282 с.
6. Инновации как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 1999. – № 7-8. – С. 104-128.
7. Келле В. Инновационная политика // Свободная мысль. XXI. – 2001. – № 6. – С. 68-80.
8. Инновации и предпринимательство / www.innovbusiness.ru
9. Технопарки, экономика, бизнес / <http://technopark.al.ru>

М.В.Сицинская

канд. гос. упр., докторант кафедры
государственного управления и менеджмента
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ НАД СЕКТОРОМ БЕЗОПАСНОСТИ

The article reveals the scientific views of the methodology of science of state administration concerning the concepts of “the system of state management”, “the system of state control”, “the system of organs of state control”, “the system of democratic civil control”.

Постановка проблемы. В развитых странах Европы становление демократического устройства происходило путем ряда реформ, на которые было потрачено более века, а Украина, в свою очередь, стремится достичь подобного результата за неполных три десятилетия. За этот небольшой промежуток времени остаются малоисследованными проблемы несоответствия отечественной системы государственного управления в сфере гражданского демократического контроля над сектором безопасности и обороны, а именно современные подходы к реформированию силового сегмента государства, где отсутствует анализ адекватности существующих управленческих моделей структуры и функций субъектов государственного управления, прежде всего, Президента, парламента, правительства, судебной власти и общественности нынешнему состоянию развития в Украине гражданского общества по результатам политической и административной реформы.

Анализ последних исследований и публикаций. В концептуально-методологическом аспекте весомый вклад в разработку общегосударственных управленческих задач, которые являются важными для освещения этой проблемы, сделали ученые Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, в частности М.Н.Белинская, Ю.В.Ковбасюк, М.Д.Лесечко, Н.С.Осийчук, А.Ю.Оболенский, А.П.Рачинский, А.И.Сушинский, Ю.П.Сурмин, Г.П.Ситник, А.С.Сицинский, В.А.Мандрагеля и др.

Однако сегодня ощущается потребность в комплексных научных исследованиях государственного управления в сфере гражданского демократического контроля над сектором безопасности и обороны, в обобщении научных теорий и выработке оптимальных действующих структурно-функциональных моделей в области гражданского контроля и взаимной ответственности за выполнение государственно-управленческих задач в сфере обеспечения национальной безопасности.

Цель статьи – рассмотреть научные взгляды методологии науки государственного управления относительно понятий “система государственного управления”, “система государственного контроля”, “система органов государственного контроля”, “система демократического гражданского контроля”.

Изложение основного материала. Нынешний этап развития методологии науки государственного управления характеризуется насущной необходимостью построения ее концепции, определения структуры, механизма влияния на познание и практику. Накопленный ранее методологический потенциал оказался, к сожалению, отработанным, а практика государственного строительства выдвинула такие проблемы, которые довольно сложно решить в рамках прежних методологических подходов. Поэтому речь идет, прежде всего, о методологическом обеспечении преодоления системного кризиса общества, реализации евроинтеграционных процессов Украины, ускорения ее вхождения в информационную цивилизацию и проведения институциональных реформ. В связи с этим и возникает проблема качественной модернизации методологии управления государством. Эта проблема исключительно сложная по той причине, что она является зависимой от более общей и нерешенной научной задачи – создания концепции методологии как таковой [4].

Прежде всего, методология науки государственного управления имеет свои особенности по сравнению с другими отраслевыми методологиями. Важнейшей особенностью науки государственного управления, ее методологии является рациональность, которая выражается в целерациональной ориентации и рациональном обосновании управленческого инструментария. Рациональность методологии государственного управления не является полной рациональностью, потому что всегда проходит через согласование интересов субъектов государственного управления. Она трансформирована особыми ценностями и является по своей сути ценностной рациональностью, особенно на высших уровнях государственного аппарата, где необходимо дать вразумительный ответ на вопросы: “Какие вооруженные силы и правоохранительные органы нужны народу и государству?”, “Каким является видение реформирования силового сегмента государства?”, “Какая ценностная модель гражданско-военных отношений?” и т.д.

Второй базовой особенностью методологии государственного управления является ее практическая ориентация на получение не просто знания о государственном управлении, а такой информации, которая позволила бы реализовать государственно-управленческие функции, прежде всего функцию подготовки, принятия управленческих решений и действенного контроля. Понятно, что государственно-управленческая наука должна быть ориентированной на практический результат. Однако именно эта ее сущностная характеристика далеко не всегда учитывается должным образом. Нельзя не согласиться в этом смысле с Г.В.Атаманчуком в том, что “проблема результатов управления является архиважной для каждого управленца, управленческой системы, общества в целом, потому что только зная, измеряя и оценивая результаты управления, можно по принципу обратной связи находить источники, факторы и ресурсы как управленческих успехов, так и поражений” [1].

Важна еще одна особенность методологии государственного управления, как и науки в целом, – это ее существенная зависимость от нормативно-правовой системы государства. Принципы государственного управления закрепляются законами, другими нормативными актами. Кроме того, любое вмешательство исследователя в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, фактически невозможно без соответствующего разрешения в форме приказа,

постановления, решения этого органа. Поэтому нередко возникают бюрократические барьеры для научных исследований, преодоление которых требует совершенствования законодательства, договорной системы проведения научных исследований.

Рассматривая проблему построения современной системы демократического гражданского контроля в государственном управлении и ее организационного и правового обеспечения, необходимо осмыслить сущность базовых понятий “система государственного управления”, “система государственного контроля” и “система органов государственного контроля”.

Следовательно, по определению Н.М.Мельтюхова, система государственного управления – это целостная система, которая органично сочетает в своем составе субъект управления (управляющую систему); объект управления (управляемую систему); всю совокупность разнообразных связей, осуществляемых при этом (систему управленческих отношений относительно их взаимодействия). Такой подход является наиболее распространенным, но он не раскрывает всю сложность и масштабность системы государственного управления, ведь субъект и объект управления тоже являются большими системами, каждая из которых имеет свои характеристики, распределяются на подсистемы и элементы. Система государственного управления построена для решения многоцелевых задач; отображает различные несопоставимые аспекты и характеристики объекта, которые сложно увидеть с позиции одного наблюдателя (субъекта управления). Для описания деятельности объекта управления необходимо использовать несколько языков (законодательной, исполнительной, судебной власти) и взаимосвязанный комплекс различных моделей управления, поэтому система государственного управления может быть идентифицирована как сложная. Сложную систему трудно прогнозировать во всем многообразии параметров, поэтому она не может быть отнесена к хорошо структурированным (организованным) системам. Система государственного управления является сложной и имеет все признаки неструктурированной самоорганизованной системы. Для нее характерны следующие признаки: отсутствие математического описания, стохастичность поведения, что обусловлено не только наличием специфических искажений, но и большим количеством второстепенных факторов; негативное отношение к управлению – сформированное представление людей о пределах управляемости и вмешательства в собственные действия; не стационарность – нестандартность, подвижность характеристик системы, изменение ее параметров, эволюция системы во времени; неповторимость экспериментов, что связано с различной реакцией системы на ту же ситуацию или управляющее воздействие в разные моменты времени. Учитывая социальную природу государственного управления, ему присущи свойства самоорганизующихся систем [3].

Понятие “системы государственного контроля” в сфере управления не сводится только к одной лишь системе органов государственного контроля. Оно гораздо шире, поскольку включает также государственные органы и должностных лиц, для которых контроль не является основной деятельностью. Таким образом, система государственного контроля состоит из государственных органов и должностных лиц, наделенных любыми контрольными полномочиями в сфере государственного управления. Вместе они рассматриваются как единая система, которая осуществляет функцию контроля. В отличие от системы государственного контроля, система органов

государственного контроля является более узким понятием. Это понятие включает только государственные органы, для которых контроль – основная деятельность по конкретным вопросам, а потому и осуществляется углубленно и профессионально.

Очевидно, что такое распределение в определенной степени является условным. Однако оно необходимо, потому что помогает полнее очертить круг субъектов гражданского контроля, которые применяют контрольные механизмы в управлении, показать различие их задач в этой сфере, соотношение демократического гражданского контроля, который осуществляется в процессе общей деятельности сектора безопасности и обороны, с контролем специальных, профильных органов контроля, проанализировать их место и роль, характер взаимодействия и сотрудничества субъектов в сфере контроля. Функция гражданского контроля, которую осуществляют органы государственной власти, имеет более общий характер. В основном, не конкретизируется и механизм ее исполнения в нормативно-правовых актах. Поэтому в отдельных случаях возникает необходимость взаимодействия со специальными профильными контролирующими органами. Средством здесь выступают организационные связи и координационные меры, осуществляемые с целью практического согласования и повышения эффективности контроля.

Контрольная деятельность, независимо от того, какие органы осуществляют контрольную функцию и в каком объеме, основывается на единых принципах и имеет задачей повышение эффективности управления и его дальнейшее совершенствование. Наличие различных механизмов управления вытекает из характера построения контрольных систем и их деятельности, принципов осуществления, критериев систематизации. Рассматривая контроль как важную функцию государственного управления при построении системы контроля и его осуществлении, следует, прежде всего, исходить из общих принципов государственного управления. Вместе с тем как самостоятельная функция органов контроля, специфика которой дает возможность выделить ее из числа других функций управления, она руководствуется присущими только ей принципами, которые дополняют и конкретизируют общие управленческие принципы.

Современные реалии и задачи контрольной деятельности требуют внедрения перспективных принципов контроля, которыми являются объективность, действенность, гласность, прозрачность, систематичность, регулярность. Объективность контроля дает возможность реально оценить ситуацию, сложившуюся в сфере управленческой деятельности той или иной отрасли, сопоставить ее с задачами и определить необходимость вмешательства со стороны соответствующих государственных органов.

Принцип объективности контроля предусматривает проведение анализа реальных фактов и их всестороннее рассмотрение. Несмотря на то, что любое управленческое решение несет в себе элемент субъективности, оно должно основываться на объективных, реальных фактах. Это особенно актуально для контрольной деятельности. Объективность контроля является следствием достоверного изучения фактов и документов, заслушивание объяснений сторон, что проверяются, проведение необходимых подсчетов, анализов, измерений, сопоставлено выявление причин нарушений, недостатков или ошибок. И лишь обобщение объективно полученных

данных выступает предпосылкой беспристрастных выводов. Таким образом, может быть найдено правильное решение проблемы, устранено нарушение или предупреждены их нежелательные последствия.

Действенность контроля заключается в реальном устранении последствий, нарушений действующего законодательства, принятых норм и правил. Контроль включает не только выявление допущенных нарушений, но и глубокий анализ причин их появления, наступления возможных последствий, а также включение оптимальных механизмов защиты. Назначение контроля заключается в создании предпосылок и осуществлении управленческой деятельности для обеспечения интересов человека и общества, предупреждения неправомерной деятельности органов управления и должностных лиц. Принцип действенности контроля положен в основу всей системы контроля и механизмов реагирования контролирующих органов. Это осуществляется путем принятия соответствующих мер органами контроля самостоятельно или путем передачи результатов и выводов другим уполномоченным государством органам для соответствующего реагирования.

В деятельности органов государственного контроля как за своим влиянием, так и за результативностью важное место занимает принцип гласности. Он направлен на повышение эффективности управления и включает сегодня широкое освещение механизмов деятельности органов государственного управления по выводу страны из кризисного состояния; анализ соответствия действующей нормативно-правовой базы существующим отношениям в сфере государственного управления; разработку государственных программ и обеспечение их выполнения; обеспечение результативности органов управления различных уровней и должностных лиц. Осуществление надлежющего контроля за состоянием дел в отдельных сферах управления и достоверная информация об этом состоянии, выявление имеющихся нарушений, некомпетентности заставляют органы государственной власти искать оптимальные варианты решения проблем.

Демократизация и гласность стали общими ориентирами дальнейшего развития украинского общества. Они предполагают открытость в деятельности государственных органов, широкую осведомленность о принятых решениях и их выполнении, оказание гражданам, коллективам и организациям реальных гарантий по обеспечению их интересов. Однако это не означает, что соблюдение гласности в механизмах контроля сразу превращает их в эффективный инструмент демократизации государственного управления. В основу такого контроля заложены специфические принципы, которые требуют четкого их соблюдения при осуществлении контрольной деятельности независимо от объекта контроля. Принцип гласности контроля предусматривает не только выявление недостатков и наличие ответственности, но и поиск путей решения важных проблем через публичное обсуждение проектов управленческих решений, формирование общественного мнения.

При осуществлении контроля необходимо придерживаться принципа систематичности и регулярности относительно его проведения. Это обеспечивает должный порядок и дисциплину в работе контролирующих органов и подконтрольных субъектов. Систематическое проведение контроля дает возможность комплексного ориентирования в конкретной сфере управления, выявления недостатков в

управленческой деятельности, поиска резервов, предотвращения появления негативных последствий. Принцип регулярности контроля стимулирует саму контрольную деятельность, способствует повышению эффективности и позитивному влиянию на достижение результата.

В развитии демократического, правового государства на систему государственного управления возлагается основная обязанность – надежная защита прав и свобод человека, которые признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Для этого необходимо сформировать соответствующий управленческий механизм, который бы способствовал формированию соответствующих условий, средств обеспечения защиты и дальнейшему развитию гражданского демократического контроля над сектором безопасности и обороны.

Авторы В.П.Горбулин, А.Б.Качинский отметили, что демократический гражданский контроль над сектором безопасности (административный гражданский контроль – это система наблюдательно-надзорных мероприятий и средств, осуществляемых со стороны органов государственной власти, демократический – институтами гражданского общества), который осуществляют государство и гражданское общество над теми структурами, которые относят к “сектору безопасности” (в украинском политико-правовом поле применяемым является термин “Военная организация и правоохранительные органы” государства) [2].

Гражданский контроль выступает специфической государственной гарантией защиты прав и свобод граждан и осуществляется на основе:

- верховенства права, соблюдения требований законодательства, которым регулируются гражданско-военные отношения, деятельность сектора безопасности и обороны;
- разграничения функций и полномочий руководства сектора безопасности государства и военного управления, что делает невозможным дублирование их функций;
- взаимодействия и ответственности органов государственной власти и органов военного управления и правоохранительных органов в пределах, определенных законодательством за совершение оборонной политики, политики укрепления законности и общественного порядка;
- деполитизации и деидеологизации контроля;
- осуществления деятельности сектора безопасности и обороны на принципах единого руководства и строгой дисциплины;
- открытости для общества о деятельности сектора безопасности и обороны;
- ответственности должностных лиц за своевременность, полноту и достоверность предоставляемой информации по обращению граждан, что способствует повышению боеготовности силового сегмента государства и престижа военной службы.

Итак, ознакомившись с научными взглядами ведущих ученых в методологии государственного управления относительно понятий “система государственного управления”, “система государственного контроля”, “система органов государственного контроля”, представим авторское понятие “системы демократического гражданского контроля за деятельностью сектора безопасности и обороны” – это система мероприятий, созданная для осуществления государственной политики в сфере национальной безопасности относительно решения задач по обеспечению гражданского демократического контроля над сектором безопасности и обороны, осуществляемых согласно Конституции и законам Украины, международным нормам наблюдательных, правовых, организационных, информационных мероприятий и средств со стороны органов государственной власти, институтов гражданского общества для обеспечения неуклонного соблюдения законности, открытости и прозрачности в деятельности всех составляющих структур, которые относятся к сектору безопасности и обороны, содействия утверждению доверия украинского народа к силовому сегменту государства и организация общественной поддержки ее служебной деятельности относительно защиты национальных интересов гражданина, общества, государства.

Выводы. На основании изложенного можно сделать вывод, что в Украине продолжается интенсивный процесс поиска эффективной системы государственного управления, в частности, оптимальной организационной структуры системы контрольных органов и их деятельности. В соответствии с этим процессом происходит и постоянная модернизация механизмов контроля в сфере государственной власти, формируется новая система гражданского контроля за соблюдением требований законодательства, регулирующих деятельность сектора безопасности и обороны. Она является частью всей системы государственного контроля, но имеет свои особенности в формировании и функционировании, что истребовано современным содержанием контрольной деятельности в военной и правоохранительной сфере и органами государственной власти, которые ее осуществляют.

Список использованной литературы

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность [Текст] / Г.В.Атаманчук.– М.: Академический Проект, 2006. – 543с.
2. Горбулин В.П., Качинский А.Б. / Стратегическое планирование: решение проблем национальной безопасности. Монография / В.П.Горбулин, А.Б.Качинский. – К.: НИСИ, 2010. – 288 с.
3. Энциклопедический словарь государственного управления / [сост. : Ю.П.Сурмин, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко и др.], [Под ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинского, Ю.П. Сурмина]. – М.: НАГУ, 2010. – 820 с.
4. Методология государственного управления как отрасли науки : науч. разработка / авт. кол.: Ю.П.Сурмин, В.Д.Бакуменко, А.О.Краснейчук. – К.: НАДУ, 2010. – 32 с.

В.Н.Гуриевская

канд. гос. упр., доцент кафедры парламентаризма
и политического менеджмента НАГУ
при Президенте Украины

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

The article presents the analysis of the main psychological aspects causing the appearance of corruption.

In particular, the focus is made on the psychogenic nature of corruption, analyzed its basic psychological mechanisms that consider the influence of the unconscious to the problem.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными задачами. Несмотря на объявленную непримиримую борьбу, явление коррупции в системе государственного управления Украины продолжает демонстрировать свою устойчивость и непобедимость.

Данная ситуация позволяет предположить, что есть факторы, которые не учитываются в государственных стратегиях борьбы с коррупцией.

По нашему мнению, таким фактором является психогенная природа явления коррупции. Для ее преодоления необходимо изменить поход к существующей проблеме и осознать ее глубинную сущность.

Кроме традиционного пути, при котором внимание сосредотачивается на проблеме, мы предлагаем рассматривать явление коррупции как отражение процесса системного развития государственного управления. С нашей точки зрения, изучение психологических факторов, провоцирующих явление коррупции, должно стать предметом глубокого научного анализа.

Для этого необходимо проанализировать основные психологические механизмы коррупции и рассмотреть влияние бессознательных аспектов на существующую ситуацию.

Анализ последних исследований и публикаций. К проблеме коррупции обращалось значительное количество зарубежных и отечественных исследователей. В частности, проблеме политической коррупции в Украине посвящено научное исследование Д.Дела Порта и А.Ванучи "Грязные сделки: участники, ресурсы и механизмы политической коррупции" [16].

Коррупция в Украине с точки зрения социальной и политической действительности рассматривается украинским ученым О.М.Михальченком [13].

В государственном управлении значительный интерес вызывают труды отечественных исследователей С.Телешуна, О.Прохоренка, Ю.Кальниша, В.Гуриевской и др. Авторами обоснованы концептуальные основы научного сопровождения

антикоррупционной политики государства, определен инструментарий диагностики коррупции, предложены направления по предотвращению этого явления [4, 5, 6, 7, 10, 17].

Несмотря на достаточно основательные и разносторонние исследования данной проблемы, психологические аспекты явления коррупции в государственном управлении на сегодняшний день требуют исследования и изучения.

Продолжая научный поиск указанных авторов по преодолению проблемы коррупции, в данном исследовании сосредоточимся на **нерешенных частях общей проблемы, которым посвящается статья**, и решению следующих задач: проанализировать основные психологические аспекты явления коррупции и рассмотреть возникновение психологических факторов, способствующих его распространению.

Изложение основного материала. На сегодня явление коррупции прочно связывает все сферы общества, глубоко проникая в правила и общественные традиции. Н.И.Мельник объясняет коррупцию как «правонарушение, заключающееся в неправомерном использовании лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, официально предоставленной ему власти, должностных полномочий, соответствующих возможностей с целью удовлетворения личных интересов или интересов третьих лиц (коррупционные деяния), а также в других действиях, создающих условия для совершения коррупционных деяний или сокрытия их или попустительства им (иные деяния, связанные с коррупцией)» [11].

Данное определение отражает большинство научных поисков, в которых коррупция рассматривается как деструктивное поведение, обусловленное мотивацией получения личной выгоды незаконным путем.

В нашем исследовании мы придерживаемся взгляда, что коррупция – многоликое явление, и она должна быть предметом разных научных дисциплин, в том числе и психологии.

Чаще всего термин применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. Общественное мнение склонно искать виновных в высших органах государственной власти и не брать личной ответственности за осознание противоправных деяний и поведенческую поддержку этого явления.

Внимание нашего исследования больше сосредоточено на рассмотрении тенденций, которые предшествуют появлению этого явления, и влиянию психологических факторов, обуславливающих повторение сценария коррупционного взаимодействия.

Имеется в виду система исторически сложившихся и устоявшихся взаимодействий, детерминированных определенными социальными факторами, при которых потребности развития общества не находят адекватного способа удовлетворения.

История сценария коррупционного взаимодействия имеет глубокие корни. Одно из первых упоминаний о явлении коррупции в историческом прошлом украинской государственности встречается в договоре гетмана Войска Запорожского Пыльпа Орлика со старшиной и казачеством Войска («Пакты и Конституция прав и вольностей Войска Запорожского»), который был заключен в 1710 году: «Больше всего на людей

бедных оказывают притеснения и вымогательства и подавляют их грузами властолюбивые взяточники, не за заслуги свои, а через ненасытную алчность стремятся попасть в правительства военные и посполитые для своего обогащения. Они соблазняют сердце гетмана, и благодаря коррупции, без полного избрания и вопреки справедливости и закона, в правительства полковничьи проникают или занимают другие должности» [15].

Большинство научных исследований определяют коррупцию как конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо как конфликт между действиями выборного лица и интересами общества (М.Вебер, Р.Мертон, М.Джонстон, Я.Кузьминов и др.).

В психологическом же аспекте этот конфликт можно рассматривать гораздо глубже – как конфликт между человеком и государственной системой, как подсознательное протестное поведение, которое отражает потребность в иной системе отношений. Явление коррупции указывает на тенденции развития сообщества, устаревшие и нефункциональные сценарии взаимодействия, в этом смысле оно имеет не только деструктивное, но и свое функциональное значение. Коррупционная схема выступает компенсаторным механизмом, регулирующим недостаточность государственного управления.

С нашей точки зрения органы государственной власти должны предложить более продуктивный способ решения тех вопросов, которые компенсируются коррупционными взаимодействиями. А именно: соизмеримость профессиональных нагрузок с оплатой труда; прозрачность системы служебных поощрений; легальность отбора и квалификации персонала; гибкость в предоставлении государственных услуг; механизмы ускорения процессов принятия управленческих решений; мобильность и простота в противовес излишней бюрократизации; возможность индивидуального решения отдельных запросов; преодоление зависимости работников от администрации; ограничение монопольной власти чиновников; преодоление жестких правил; возможность каждого быть услышанным.

К более глубокому осознанию причин явления коррупции побуждает утверждение Томаса Гоббса, который еще в 17 веке отметил, что коррупция есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких искушениях презрение ко всем законам. За внешним примирением с общественными правилами и нормами кроется внутреннее недовольство и неповиновение. То есть, если потребности человека не находят своего удовлетворения или игнорируются, то это приводит к тому, что в общественном пространстве начинает проявляться феномен отчуждения. Человек перестает воспринимать общественное пространство как "свое", как "свою территорию", о которой нужно заботиться. Он не хочет быть причастным к тому строю, который ему не подходит. Своим отчуждением личность протестует против того, что ее не устраивает, и таким образом показывает: "Я не имею к этому никакого отношения. Я не причастен".

Аналогичным образом, на наш взгляд, осуществляется сценарий коррупционного взаимодействия. Стереотипное поведение большинства граждан – "Моя хата с краю – я ничего не знаю" – поддерживает деструктивный сценарий, в котором не осознается ответственность за личное влияние и возможности дальнейшего развития. Позиция отчуждения порождает социальный аутизм, при котором социум замирает в своем

состоянии, уходя из ситуации здесь и сейчас, что провоцирует усиление экзистенциального страха одиночества, при котором человек чувствует себя одиноким среди людей.

Так формируется личность в себе, отделенная от равнодушного к ней мира наушниками, компьютерной зависимостью, игроманией, мобильной зависимостью, алкоголем, наркотиками, курением, коррупционными деяниями. Это значит, что общество "платит" счета за равнодушие и безответственность к удовлетворению индивидуальных потребностей развития [4].

При социальном аутизме атрофируются желания, исчезает потребность и мотивы двигаться к развитию, а позже – и способность действовать. Человек как бы очарован своей инертностью. В этом состоянии любые изменения воспринимаются как угроза.

Общее состояние социальной инертности запускает механизм амбивалентности, который проявляется в том, что, с одной стороны, все хотят изменить существующее положение с коррупцией, а с другой – еще большей потребностью есть потребность в стабильности и желании ничего не изменять. То есть как изменить других, не изменяясь самим?

Большинство граждан ждут, что изменения произойдут без их участия. Однако новые исторические обстоятельства не существуют без активной деятельности каждого и ограничены уровнем сознательного участия сообщества. Чаще всего люди находятся в зависимости от объективных условий и обстоятельств жизни, они есть часть социальных сценариев, которые передаются им по наследству (Боуэн, Витакер, Пригожин, Юнг).

По определению Юнга, память индивида в качестве "активного принципа наследственности состоит из памяти предков, "невидимых родителей", чья власть снова рождается вместе с ребенком". Последний, конечно же, не знает об этих последствиях. Он лишь только чувствует, что что-то мешает свободному проявлению его инстинктов, и он проецирует эту внутреннюю преграду сначала на родителей, а затем на общество [15, с.16]. Это своего рода тропы в душе, оставлены следами как удаленных, так и ближайших предков индивида" [15, с.16].

Общество обычно не осознает воздействия коллективного бессознательного на свои установки и поведение. Однако "групповое, национальное или расовое бессознательное состоит как из унаследованных моделей восприятия и понимания, так и культурных, и является продуктом современной социальной действительности" [15, с.26].

Рассмотрим явление коррупции как системостабилизирующий фактор в государственном управлении. Чтобы понять всю сложность явления, считаем необходимым осознать, какая потребность стоит за схемой противоправного взаимодействия.

В коррупционной схеме обращение к конкретному лицу дает возможность признать индивидуальные способности, проявить власть решать вопросы, поддерживать компетенцию, профессионализм и должность. То есть компенсируется потребность в признании, и фигура служащего выходит из бюрократического бумажного потока на

первый план. Одновременно чиновник берет на себя ответственность за собственное влияние и за то, чтобы желаемые или определенные изменения произошли. Он, в свою очередь, дает признание важности конкретного человека, внимание к частному запросу, гарантию решения. Так система обеспечила реализацию потребности деструктивно, а также нашла и создала способ самосохранения. Таким образом, негативное явление коррупции, в какой-то мере, играет положительную роль для участников системы государственного управления. Коррупция, как зеркало, отражает глубинную потребность, которая не удовлетворяется и находит замещение через проявление деструктивного сценария.

Эта проблема раскрывает созревшую потребность в построении качественно новых отношений между государственной властью и обществом на основе взаимопонимания и уважения к каждой отдельной личности.

Эдвард Бенфилд исследовал механизм амбивалентности, что в политической жизни является триггером (спусковым крючком), который ведет к укреплению коррупционного поведения и аморальной семейственности (Edward Banfield, 1958; Du Boulay / Williams, 1987). Можно проследить родство такого же сценария и в украинском обществе. Речь идет о моральном долге перед семейным кругом, что в украинском обиходе получило название кумовство и приводит к потенциальной безразличности по отношению к более широкому социальному окружению.

Состояние «застывшего в беспомощности», «оскорбленного» общества порождает общественный невроз. Чем больше общество имеет табуированных тем, непроговоренных правил, закрытых для обсуждения проблем, тем больше возрастает уровень общественной тревоги. Современная культура высокотехнического прогресса способствует росту амбивалентности личности и усиливает стремление человека решать разногласия путем инфантильных (незрелых) зависимостей.

Э.Дюркгейм описывал такое состояние общества как «ценностную аномию», при которой заметная часть его членов, зная о существовании обязывающих их норм, относится к ним негативно или равнодушно.

Последствия разрушительного действия коррупции для государственного управления проявляются в опасности углубления социального невроза, провоцирующего трансовое состояние несостоятельности, создание системы патологических псевдогражданских социальных отношений и бегства от реальности, при котором все делают вид, что хотя проблема и существует, но она не касается отдельно каждого, или, наоборот, она обладает магической силой, которую обществу невозможно преодолеть.

Согласно законам бихевиоризма, попадая в коллектив, человек перенимает правила поведения, которые в этом коллективе приняты. Поэтому, если внутренняя культура государственных органов такова, что по отношению к взяткам царит негласная поддержка, отсутствие прозрачности в системе власти, то такой сценарий будет поддерживаться и в дальнейшем.

Основываясь на теоретических достижениях ученых З.Фрейда, К.Юнга, Е.Фрома, А.Адлера, М.Боуена, Э.Берна, М.Балинта, К.Витакера, Б.Мартеля и др., мы выделили основные характеристики зависимого общественного сценария, наличие которого не

позволяет государственным программам по борьбе с коррупцией осуществляться в полной мере:

- сверхценность проблемы (о коррупции много говорится, привлекается много внимания);
- увеличение контроля в сфере государственного управления, что ведет к возрастанию напряжения в обществе;
- игнорирование или уменьшение проблемы на уровне субъекта государственного управления: (Например: «Коррупция меня не касается...», «Я, как все...»);
- обесценивание актуальности (Например: «Проблема коррупции существует, и мы хотим ее решить, но с этим можно жить еще сто лет»);
- закрытость и отсутствие прозрачности государственного управления;
- рост тревожности и пассивности в обществе;
- вера в противоположные, несовместимые и взаимоисключающие фантазии, создание приятного представления и вытеснение информации, связанной с неприятными ощущениями;
- хождение по кругу: о проблеме много говорят, но она не решается. Очередные политические силы обещают покончить с этим явлением и снова терпят поражение. Это означает, что общество попадает в тот же сценарий. В свою очередь, повторение сценарных образцов значит, что запускается механизмы измененного состояния общественного сознания, где решения принимаются чаще всего для "значимых других", создается видимость решения проблемы.

Поэтому очевидно, что для преодоления этого явления в государственном управлении необходимы другой подход к решению проблемы и отказ от стереотипных действий, которые только углубляют существующее положение.

Какие бы тяжелые последствия ни порождало это явление, пока, к сожалению, еще более сложным вопросом является обращение к личной ответственности. Что бы общество волновало, в случае если бы вопрос коррупции был решен? На что в этом случае сосредоточивалось бы внимание? В этом аспекте, с психологической точки зрения, явление коррупции отвлекает общество от еще более сложных для него проблем, осознания собственной причастности и ответственности членов общества за изменения.

Осознавание своего вклада в поддержку сценарного взаимодействия создает возможность для дальнейших изменений личного участия, а значит и общепринятого сценария [5].

Именно на это обращает внимание украинский ученый Евгений Головаха: «Я считаю, что наша самая главная беда не в общественных бедствиях, связанных с нехваткой социальных макроструктур, а в личности, что не сформировалась, не способна

управлять собой, следовательно, обществом, в котором она живет, воздействуя на тех, кто ею управляет. Отсутствие этой обратной связи, когда у власти есть ощущение, что ее могут контролировать самоуправляемые люди, а не просто пассивно принимать управляющие действия, приводит к распушенности, безответственности, неэффективности этой власти. В таком случае у нее нет никаких побуждающих стимулов для совершенствования.

Себя они, конечно, способны обеспечить, а вот способны ли они нас обеспечить, зависит уже только от нас – сможем ли мы (рядовые избиратели) от них требовать. Для этого нужно хотя бы научиться управлять самим собой в новом социальном пространстве» [2].

Маргинализация личностных потребностей развития и реализации личности превращает свободу и демократию в невыносимую повинность, порождает безразличное отношение к деструктивным проявлениям и коррупционным деяниям. Переживание чувства беспокойства, внешней угрозы чаще всего оценивается большинством общества как неблагоприятная среда для того, чтобы проявлять инициативу к изменениям и свою индивидуальность. Тогда личностное мнение и свое отношение к существующей ситуации становятся источником сомнений, что приводит к попустительству и бездействию в коррупционном сценарии.

Коррупция как негативное социальное явление является источником экономических, политических и социальных рисков для украинского социума. Но это показывает, что на психологическом уровне еще больший риск для общества есть риск пойти на вызов быть успешным экономическим, политическим и социальным государством вопреки показателям и политическим прогнозам. На наш взгляд, Украина с помощью этого негативного явления доходит до осознания своей роли и собственной идентичности.

Таким образом, явление коррупции является болезненным, но закономерным процессом, "печатью цивилизационного человека", поскольку он призван привести к согласию природу и культуру внутри самого себя [15, с.23].

Следовательно, необходимо больше исследовать современные тенденции развития, осознавать устаревшие идеологии, способствующие формированию зависимого общества, и направлять общественное мнение на преодоление самоуничтожающих воздействий.

Точными являются слова Джеймса Мэдисона, который отметил: «Если бы людьми правили ангелы, ни в каком надзоре над правительством – внешнем или внутреннем – не было бы нужды. Но при создании правления, в котором люди будут вестись людьми, главная трудность заключается в том, что в первую очередь надо обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми, а вот вслед за этим необходимо обязать правящих самим надзирать за собой».

Таким образом, можно сделать вывод, что психологические аспекты коррупции уходят своими корнями в глубокую древность, еще во времена Филиппа Орлика, и разоблачают ее генетическую укорененность в общественном устройстве. Это явление в который раз обращает внимание на общественные проблемы и негативные факторы, влияющие на развитие общества и не дающие реализоваться государственным реформам на должном уровне. Проблема коррупции обращает внимание на

необходимость осознания личной ответственности за изменения и маргинализированные тенденции развития и побуждает к объединению усилий общества для преодоления этой проблемы. Как психологическое явление коррупция носит психогенный характер, вызванный системным давлением общественного психического конфликта, и является опасным как на уровне личности, так и на уровне общества.

Психологические исследования ученых подтверждают влияние бессознательных психологических факторов на невротическое состояние общества, что провоцирует возникновение явления коррупции.

Поскольку государственное управление есть специфическая сфера человеческой деятельности, то его эффективность зависит еще и от осознания индивидуальных мотивов государственных служащих и стратегий поведения каждого.

Для преодоления проблемы коррупции недостаточно создания государственных механизмов и построения качественно новых отношений. Решение вопроса, на наш взгляд, прежде всего находится в изменении отношения социума к коррупции.

Необходимо изменить традиционные подходы и взгляды на это явление. До тех пор, пока существуют стереотипные представления и односторонняя оценка коррупции, пока нет осознания глубинной сущности проблемы, есть опасность продолжения повторения коррупционного сценария.

Решение проблемы мы видим в нахождении иных интерпретаций и расширении традиционных точек зрения на это явление.

Переформулирование проблемы, изменение фокуса внимания на психологические аспекты коррупции необходимы для формирования более продуктивных общественных установок и осознанного подхода к процессу социального развития.

Считаем, что направление усилий и энергии в сторону коррупции увеличивает и поддерживает проблему, а изменение фокуса на улучшение, поиск и создание альтернативных вариантов взаимодействия способствует принятию конструктивных решений и повышению эффективности государственного управления.

Следуя за утверждением Григория Сковороды, который заметил, что «можно привести коней к водопою, но нельзя заставить их пить воду», мы приходим к выводу, что, несмотря на инициирование государственных программ, нельзя изменить проблему коррупции прежде, чем изменится отношение социума к проблеме.

Учитывание психологических факторов в решении вопросов государственного управления сможет превратить вызовы, которые встают перед обществом, в возможности для дальнейшего развития.

Перспективы дальнейших научных исследований мы видим в исследовании состояний измененного общественного сознания и факторов, вызывающих такие состояния.

Список использованной литературы

1. Боуэн М. Теория семейных систем Мюррея Боуэна: Основные понятия, методы и клиническая практика / М.Боуэн. – М. : Когито-Центр, 2008. – 496 с.
2. Головаха Є. Особистості в новому соціальному просторі необхідно навчитися управляти [Електронний ресурс] „День”, № 144-145, 13 серпня 2010 р. / Є. Головаха. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua.305827>
3. Головаха Е.И., Панина Н.В. Социальное безумие: история, теория и современная практика / Е. И. Головаха, Н. В. Панина. – К.: Абрис, 1994. – 168 с.4
4. Гуриевская В.М. Мифы и тирании в политике и обществе. [Электронный ресурс] Зеркало недели, № 37 (765) 3 — 9 октября, 2009 р. В. М. Гуриевская // Зеркало недели: электрон. изд. – Режим доступа : <http://www.dt.ua/3000/3050/67313/>
5. Гурієвська В.М. Психологічні аспекти корупції: навчально-метод. рек. Навчально-метод. рек. / Уклад.: В.М. Гурієвська – К.: НАДУ, 2011. – 53 с.
6. Гурієвська В.М. Психологічні закономірності явища корупції. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю: “Дні інформаційного суспільства - 2012”. 24-25 квітня 2012 р. / В.М. Гурієвська – К.: НАДУ, 2012 р. – Т. 2. – С. 72–73.
7. Гурієвська В.М. Психоаналітичний погляд на події українського суспільства. Науково-інформаційний вісник. НАДУ. / В.М. Гурієвська – К. : НАДУ, 2011. №1, – С. 23–25.
8. Донченко Е. А. Социетальная психика / Е.А.Донченко. – К.: Наукова думка, 1994. –С. 5.
9. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Э.Дюркгейм. – М.: Наука, 1996. – С. 370.
10. Кальниш Ю.Г. Концепція наукового супроводу державної політики України у сфері протидії корупції [Електронний ресурс] / Ю.Г. Кальниш. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/7.htm>.
11. Мельник М. І., монографія: «Корупція: сутність, поняття, заходи протидії». / М. І. Мельник – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
12. Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности: Современные буржуазные теории / Р.Мертон. – М., 1966. – С. 309.
13. Михальченко О.М. Корупція в Україні як фактор соціальної та політичної дійсності / О.М.Михальченко // Наук.зап.: Нац. акад. наук України, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень; ред. Ю. А. Левенець. – К.: [б. и.], Вип. 35 / 2007. - 363 с. ; – С. 313-323.
14. Кара-Мурза С. Маніпуляція свідомістю. / С. Кара-Мурза. – К.: Оріяни, 2000. – 448 с.
15. Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького – Режим доступу : <http://uk.wikisource.org>.
16. Порта Д. Брудні оборудки: учасники, ресурси та механізми політичної корупції / Порта Донатела дела, А.Ванучі. – К.: К.І.С., 2006. – 302 с.
17. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи: Сутність, стан, проблеми / О.Я. Прохоренко. – К.: НАДУ, 2005. – 166 с.

Е.В.Коротовских

советник по ИКТ

Национального Центра Информационных Технологий в КР

НЕДОСТАТОЧНАЯ СКОРОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА – ШАГ НАЗАД В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

Currently, there is a steady increase in the number of mobile gadgets in the population of Kyrgyzstan. The expansion of electronic communication and increasing computer literacy background to provide e-government in the Kyrgyz Republic. Unfortunately, the implementation of e-government in Kyrgyzstan is facing a number of technical and organizational issues. How quickly resolve these issues? Exactly how to accelerate the process of e-government in the Kyrgyz Republic? How to automate the main levers of state government and establish accurate indicators? That is what we are and will be in this article.

В настоящее время наблюдается постоянное увеличение количества мобильных гаджетов у населения Кыргызстана. Расширение систем электронной коммуникации и повышение уровня компьютерной грамотности дают предпосылки к внедрению Электронного Правительства в Кыргызской Республике. К сожалению, внедрение Электронного Правительства в Кыргызстане сталкивается с множеством технических и организационных проблем. Как быстрее разрешить данные проблемы? Как именно ускорить процесс внедрения Электронного Правительства в Кыргызской Республике? Как автоматизировать основные рычаги госуправления и установить точные индикаторы? Именно об этом речь и пойдет в предлагаемой статье.

Что представляет собой Электронное Правительство?

Электронное Правительство представляет собой «предоставление государственных и муниципальных услуг с применением информационно-коммуникационных технологий, которые ориентированы на граждан и бизнес-сектор. Помимо этого, Электронное Правительство включает в себя и межведомственное электронное взаимодействие». На сегодняшний день, по данным ООН, из 191 страны мира компоненты электронного правительства применяются в 173 государствах. Особенно явно процесс развития электронного правительства отслеживается в европейских странах, таких как Швеция, Ирландия и Дания. В этих странах количество различных услуг, которые предоставляются по сети Интернет, превысило 75 %.

Любое Электронное Правительство должно быть ориентировано на 3 основных элемента:

Многие представители общественности и СМИ считают, что Электронное Правительство может полностью искоренить коррупцию в государственных органах. Проводятся различные круглые столы, а также семинары и конференции, посвященные данному вопросу.

На сегодняшний день создание Электронного Правительства должно являться одной из ключевых задач правительства. Наличие общей электронной информационной базы сможет решить проблему координации работы государственных органов, а также обеспечить доступ населения к информации при получении государственных услуг. Большое удобство создания Электронного Правительства в том, что оно позволит решить большинство проблем экономического, политического и социального характера и значительно улучшить работу государственного аппарата. Электронное Правительство способно решить несколько основных задач в сфере государственного управления:

- **Значительно повысить качество и скорость предоставления государственных услуг.** Для бизнес сообщества и предпринимателей это возможность дистанционно оплачивать налоги, а также расширить возможность ведения бизнеса.
- **Увеличить подотчетность и прозрачность системы государственного управления перед обществом.** Информационные системы, которые применяются в Электронном Правительстве, создают прозрачность выполнения государственных решений, а также значительно уменьшают уровень возникновения коррупционной составляющей.
- **Обеспечить эффективный менеджмент.** Основан на сборе, обработке и предоставлении информации в течение кратчайшего времени. Создание Электронного Правительства будет препятствовать возможности устройства родственников на ключевые должности, а также коррупции в госорганах.
- **Уменьшить финансовые расходы на содержание государственных органов государственного управления.** Внедрение ЭП ведет к значительному сокращению человеческих ресурсов и уменьшению государственного аппарата. При этом отчетливо отображается занятость сотрудников того или иного государственного ведомства.

Многочисленные исследователи выделяют целый ряд этапов создания и функционирования Электронного Правительства.

- **Этап возникновения.** Информация дается в ограниченном виде, государство присутствует в Интернете в полном объеме.
- **Этап развития.** Происходит постоянное появление и обновление различной информации через веб-сайты.
- **Интерактивный этап.** На данном этапе пользователи могут свободно осуществлять обмен информацией с чиновниками, работать с интерактивными формами и материалами.
- **Транзакционный.** На этом этапе производится оплата в режиме он-лайн различными пользователями, проведение различных финансовых транзакций и оплата всех услуг через Интернет.
- **Безупречный.** Детальная и полная интеграция всех электронных услуг и различных функций.

Еще к 2001 году Кыргызстан по уровню внедрения систем электронного документооборота находился на 2 месте по данной стратификации. В то же самое время, по мнению известного ученого из университета Браун Дарела Веста, в числе продвинутых стран можно выделить: такие страны, как Южная Корея, Тайвань, Сингапур, США, Канада, Великобритания, Ирландия, Германия, Япония и Испания. В числе приоритетных параметров в исследовании были выделены:

- доступ к документам в онлайн режиме;
- доступ к публикациям и базам данных государственных структур через Интернет;
- доступ для людей с ограниченными возможностями.

Помимо этого, в данных странах через систему электронных услуг можно было заполнять различные формы жалоб, заявлений, оплаты за услуги ЖКХ и тд. Тем не менее, из-за ограничения применения цифровой подписи и ограниченного использования кредитных карт система Электронного Правительства в европейских странах все еще находится в процессе разработки.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что в настоящее время большинство сайтов, предоставляющих государственные услуги, используют следующие возможности:

- обеспечивают контакты с кем-либо из государственных ведомств по электронной почте,
- предоставляют возможность размещения комментариев и форумов;
- дают возможность получать рассылку из государственных ведомств;
- отдельные сайты применяют технологию WAP (рассылка через смс и мобильные телефоны, смартфоны).

Из всех стран, которые предоставляли услуги Электронного Правительства, Кыргызстан занял 22,4 место. Лидер – Южная Корея – 60,3. Минимальный балл – Бурундия – 8 баллов.

Электронное Правительство в Кыргызстане

В настоящее время количество смартфонов, телефонов и других мобильных устройств у населения Кыргызстана достаточно велико. Тем не менее, в основном эти мобильные устройства используются для доступа в Интернет, скачивания видеоклипов, фильмов, общения в социальных сетях. Из компонентов Электронного Правительства, которые уже разработаны, стоит разве что отметить портал государственных ресурсов: www.okmot.kg. Данный портал предоставляет доступ к важным сайтам госорганов: официальному сайту Кыргызской Республики (www.gov.kg), portalу электронных госзакупок (zakupki.okmot.kg), экономической карте Министерства финансов КР

(map.okmot.kg), сервиса электронной почты и обмена электронными сообщениями и документами (mail.okmot.kg), единому реестру государственных услуг, оказываемых органами государственной власти (services.okmot.kg), антикоррупционному сайту Кыргызской Республики (anticorr.kg), порталу «открытый бюджет» (budget.okmot.kg), электронному справочнику государственных органов (address.okmot.kg), форуму Министерства финансов КР (forum.okmot.kg), каталогу сайтов государственных органов КР

Тем не менее, еще в 2001 году Указом Президента КР был сформирован Совет по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте КР. Основная деятельность данного проекта – координация работы по реализации стратегии, разработка проектов.

В 2001-2003 году были проведены подготовительные работы по подготовке программы действий по реализации Национальной Стратегии.

А 16 сентября 2003 года был утвержден Национальный план действий по реализации Национальной стратегии «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики». В этот же день были созданы три группы для разработки электронного правительства, электронного образования и электронной коммерции.

Были разработаны проекты по электронному документообороту судей (USAID) в 2009-2010 годах и электронной цифровой подписи в 2011 году. Тем не менее, и эту деятельность после революции прекратили, а проект был завершен. В основном, в настоящее время проводятся только обучающие семинары для государственных учреждений и государственных организаций.

Справедливости ради следует отметить и проект ОБСЕ «Доступ в сельской местности: развитие Интернета в сельских районах», который был начат в 2006 году. Главная цель данного проекта заключалась в преодолении цифровой пропасти между сельскими и городскими районами. В рамках данного проекта было создано семь электронных центров: Ноокат, Кара-Суу, Каракол, Бостери, Нарын, Ивановка и Талас – и было проведено обучение компьютерной грамотности в этих районах.

Предполагаемая структура развития системы Электронного Правительства в КР
Предполагаемая структура системы электронного правительства могла бы быть следующей.

- Возглавлять систему Электронного Правительства должен **Оператор Электронного Правительства**.

Данный оператор должен осуществлять контроль и регулирование системы государственного Центра обработки данных (ЦОД). На большом количестве серверов должна храниться вся информация по государственным органам (разумеется, с соблюдением необходимых мер безопасности). Необходима также и **система регулирования коммуникациями Электронного Правительства** и внутренней сети. Далее, следует организовать **специальную справочную систему Электронного Правительства**, а также **е-портал государственных услуг Электронного Правительства КР**.

- В основе Электронного Правительства должен быть **государственный Центр обработки данных (ЦОД)**. Единый ЦОД будет хранить разнообразную информацию по электронным базам данных Кыргызстана (информацию о гражданах, государственных структурах, министерствах и т.д.). Данный ЦОД должен иметь обязательную систему зеркалирования (резервирования данных).
- **Государственная внутренняя сеть** должна иметь возможность взаимодействия и обмена данными с различными государственными органами. Должна быть предусмотрена и возможность контроля над различными проектами и задачами.
- **Государственная информационно-справочная система** должна создаваться для получения полной информации обо всех данных и различных организациях в КР. Данная система должна иметь возможность постоянно пополняться и совершенствоваться.
- **Интернет-портал государственных услуг** должен обладать единым интерфейсом. Благодаря данному portalу, любой гражданин страны должен иметь возможность получать полный доступ к государственным услугам, не сходя с кресла. Пользоваться таким порталом должны как юридические, так и физические лица.
- **Сайты государственных органов** также должны быть включены в данный портал. Сайты государственных органов должны включать основные сведения о численности госорганов, новостную информацию, сведения о зарплате, информацию о кадрах и т.д.
- **Информационно-автоматизированная система корпоративного управления** должна обеспечить возможность управления и контроля госорганов, а построение нормативно-правовой базы о деятельности ЭП должно обеспечить законодательные рычаги управления Электронного Правительства. Также необходимо ЗАКОНОДАТЕЛЬНО оформить понятие Электронного Правительства в Конституции, разработать Концепцию и Программу, стандарты и индикаторы и привести ЭП в полное соответствие с законодательством КР. Именно в этом случае внедрение системы Электронного Правительства в КР может оказаться успешным.

Список использованной литературы

1. Государственный Интернет портал www.gov.kg
2. Данияр Каримов. Государственные web-ресурсы не входят в первую двадцатку самых популярных сайтов в Кыргызстане. 12/03-2009 18:51, Бишкек – ИА «24.kg», www.24.kg
3. Национальный план действий по реализации Национальной стратегии «Информационно-коммуникативные технологии (ИКТ) для развития Кыргызской Республики». Бишкек, 2003.
4. Обзор состояния сектора ИКТ в Кыргызстане-2005. – Бишкек, 2006.

Р.А. Мамбетмусаева

преподаватель Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ МАРКЕТИНГОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РАЗВИТИИ АГРАРНОГО СЕКТОРА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Currently, the rural population is large financial losses due to the weakness and lack of enterprise on the harvesting, processing and marketing of agricultural produce. Farmers are often forced to sell their products to resellers at a low price (in some cases below the cost of production), and sometimes their products remain unsold. As everyone knows, recycled products are more expensive than agricultural commodities. However, the country currently exports more agricultural commodities and, conversely importing processed products. This leads to a negative trade balance and the deterioration of the economic situation in the village. Because of the lack of effective organization of harvesting and processing of agricultural raw materials increased threat to public health, environmental safety, deteriorating the quality of the raw materials, in particular key products such as milk, meat, beans, potatoes and cotton need to address these issues determines the importance of marketing research. In the agricultural and agro-industrial building and marketing activities can be effective, provided that it involved employees of municipal and state government

Кыргызстан – горная аграрная страна. Сельское хозяйство в Кыргызстане является одной из ведущих сфер экономики. Оно производит продукты питания для населения, сырье для перерабатывающей промышленности, обеспечивает и другие нужды общества. Сегодня сельское хозяйство Кыргызстана, как и вся экономика страны, переживает нелучшие времена. Поэтому актуальной проблемой на сегодняшний день является проблема дальнейшего повышения уровня эффективности отрасли.

Как отмечает в своей работе один из отечественных ученых А.З.Закиров, проблемам развития сельского хозяйства, его реформирования, государственного регулирования, совершенствования аграрной политики всегда уделялось большое внимание. В условиях перехода к рыночной экономике эти проблемы значительно усложнились, особенно для стран бывшего СССР. Многие из них продолжают оставаться нерешенными. В связи с этим проблемы реформирования аграрного сектора в условиях переходного периода рыночной экономики как в теоретическом плане, так и в прикладном аспекте продолжают оставаться приоритетными [1].

Реформированию аграрного сектора в условиях рынка Кыргызстана посвящены исследования Р.К.Акназаровой, Дж.С.Джаилова, А.Зулпукарова, Ж.Жумабаева, К.Дж.Джумабаева, А.З.Закирова. Исследования кыргызских ученых затрагивают различные аспекты функционирования сельского хозяйства страны. Однако проблемы государственного регулирования сельского хозяйства, выработка механизмов реализации государственной политики и последующих путей и направлений реформирования исследованы недостаточно.

В настоящее время в Кыргызстане сельское хозяйство переживает ряд проблем, которые необходимо решить:

- увеличивается площадь деградированных сельскохозяйственных земель, в том числе пашни и пастбищ;
- нарушаются сево- и культурообороты, структура посевов, уровень агрокультуры нуждается в улучшении;
- ухудшается качественный состав сельскохозяйственных животных;
- производители испытывают большие проблемы при сбыте растениеводческой продукции.

Крестьяне зачастую вынуждены продавать свою продукцию торговым посредникам по низкой цене (в некоторых случаях ниже себестоимости произведенной продукции), а иногда их продукция остается нереализованной. Из-за отсутствия контроля уполномоченных органов частные фирмы предлагают фермерам за их продукцию до минимума заниженные цены. Часто сельхозпроизводителям приходится реализовывать продукцию по цене, предложенной покупателем. Происходит это не потому, что кыргызские фермеры не умеют работать или не имеют доступа к современным технологиям, но в большей степени из-за отсутствия поддержки со стороны государства. Правительство на протяжении почти двадцати лет позволяло сельскому хозяйству развиваться самостоятельно, что недопустимо в данной отрасли. Это можно заключить исходя как из мирового, так и из собственного опыта.

Прежде чем обсуждать сегодняшнее положение экономики, вернемся к истории. В советское время экономика Кыргызстана развивалась за счет сельского хозяйства, которое обеспечивало до 40 % от ВВП страны, и за счет легкой промышленности, которая обеспечивала около 60 % ВВП республики.

Сделав анализ деятельности сельского хозяйства в КР (по отдельным видам сельскохозяйственной продукции), по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, а также по данным опроса непосредственно у фермеров из различных регионов страны, мы видим следующие результаты. Сегодня 60-70 % продовольственных продуктов мы импортируем из других стран. Даже имея все благоприятные условия для выращивания тех же самых овощей и фруктов, мы привозим их из других государств (рис. 1 и 2).

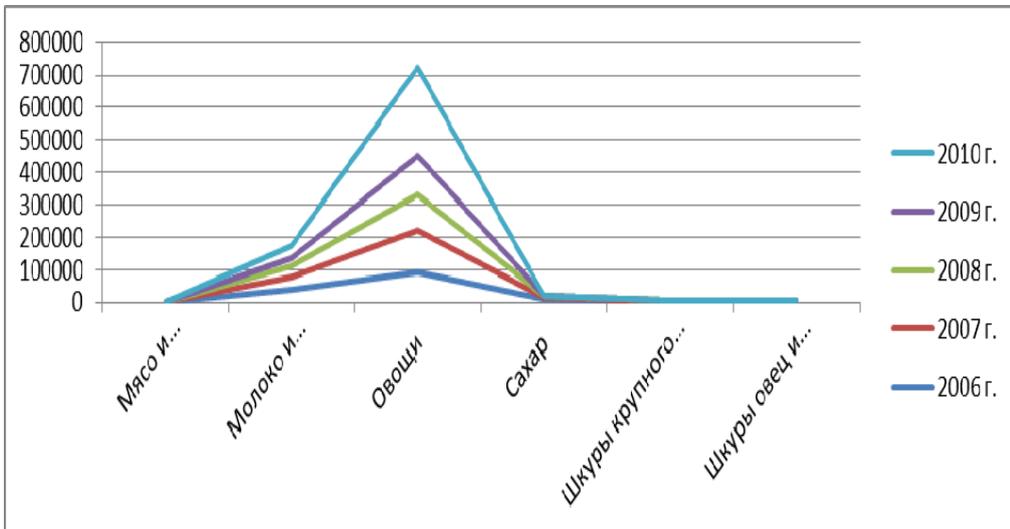


Рис. 1. Экспорт отдельных видов товаров (тонн) [2]

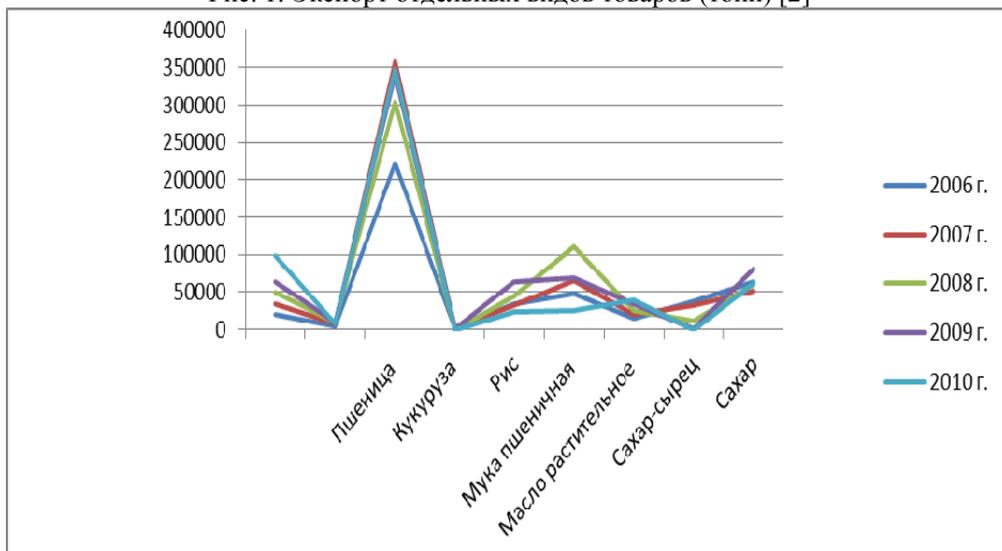


Рис. 2. Импорт отдельных видов товаров (тонн)

Из-за отсутствия эффективной организации заготовки и переработки сельскохозяйственного сырья усиливается угроза здоровью населения, экологической безопасности, ухудшается качества самого сырья, в особенности таких основных продуктов, как молоко, мясо, фасоль, картофель и хлопок. Это приводит к возникновению отрицательного внешнеторгового баланса и ухудшению экономической ситуации в селе.

Отечественный ученый А.К.Окенов считает, что главным препятствием динамичного развития экономики становится отлаженная действующая система заготовок, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции [3].

Но, кроме отмеченной причины, проблемы реализации сельскохозяйственной продукции порождены множеством причин:

- несовершенство существующего ценообразования;
- слабо развитая инфраструктура агропромышленного комплекса;
- разрушение связей между производителями и потребителями;
- недостаток необходимой информации о состоянии рынка;
- недостаточный уровень государственной поддержки;
- слабое внимание к решению проблем села.

Необходимость решения этих проблем определяет важность проведения маркетинговых исследований.

Цель маркетинга – сделать усилия по сбыту ненужными. Его цель – так хорошо познать и понять клиента, что товар или услуга будут точно подходить последнему и продавать себя сами.

В сельскохозяйственных и агропромышленных формированиях маркетинговая деятельность может быть эффективной при условии, если ею занимаются работники муниципального и государственного управления (см. рис. 3).

Органы государственного управления и местного самоуправления являются основными исполнителями расходов государственного бюджета. И руководитель местного самоуправления является ответственным лицом. Необходимым фактором успешного развития системы маркетинговых исследований также является заинтересованность в ней работников государственных органов и учреждений и их подведомственных органов, призванных обеспечить ее внедрение.

Методы, с помощью которых государственные органы и учреждения управляют государственными финансами, оказывают влияние на экономический и социальный климат в государстве.

И, конечно же, для улучшения эффективности деятельности в сельском хозяйстве необходимо проводить постоянные маркетинговые исследования для повышения конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции на основе обеспечения финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, ускоренного развития его приоритетных подотраслей, оказывать содействие фермерам в активном участии в различных международных ярмарках и семинарах по развитию сельского хозяйства. В процессе сбора информации специалисты по маркетингу могут воспользоваться различными способами, в числе которых наблюдение, интервьюирование, эксперимент, опрос и др. В ходе наблюдения исследователь-эксперт накапливает необходимые данные, беседуя с работниками предприятия и

потребителями, а иногда и сам выступая в роли покупателя. При этом информация поступает к нему непосредственно, «из первых рук». В то же время велика угроза субъективного толкования полученных фактов, особенно если эксперт является лицом заинтересованным.

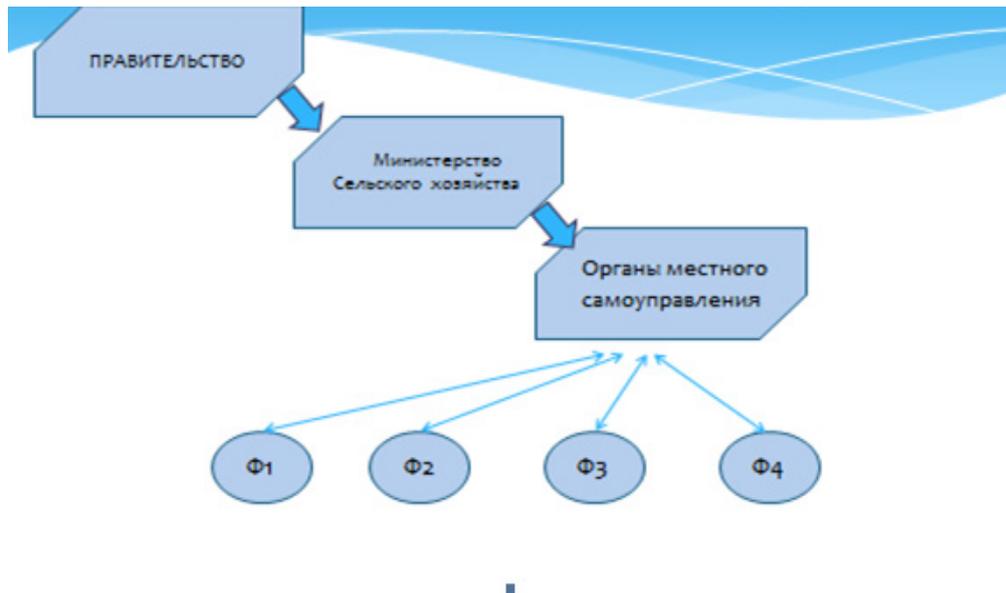


Рис. 3. Схема функционирования агромаркетинговых исследований

После того как информация собрана, производится ее анализ. Информация табулируется. Для обработки могут применяться статистические (группировки, индексы и тому подобное) или экономико-статистические методы, во многих случаях используется соответствующее программное обеспечение.

Завершающим этапом агромаркетингового исследования являются представление отчета о полученных результатах и разработка рекомендаций управляющим органам, т.е. органам местного самоуправления. Органы самоуправления представляют информацию в Министерство сельского и водного хозяйства. Успешная деятельность данной схемы агромаркетинга позволит создать благоприятную среду не только для деятельности отечественных сельхозпроизводителей, но и для потребителей сельхозпродукции, что и будет являться серьезным фактором развития сельского хозяйства – приоритетной отрасли народного хозяйства Кыргызстана.

Список использованной литературы

1. Закиров А.З. Проблемы реформирования и государственного регулирования аграрного сектора Кыргызстана: Дисс. на соискание ученой степени доктора экономических наук.
2. Официальный сайт Статистического комитета КР <http://stat.kg>
3. Окенов А.К. Центр агромаркетинга как вариант выхода из кризиса /БГИЭК. – Бишкек, 2003. – С. 11.

Т.А.Нурматов

канд. юр. наук, и.о. доцента
Академии государственного

управления при Президенте Кыргызской Республики

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

The problem of legal expertise, is part of the problem of the legislative process. Up the law, human rights, anti-corruption and gender expertise of draft regulations to be made by public authorities to the President of the Kyrgyz Republic, the Parliament of the Kyrgyz Republic and the Government of the Kyrgyz Republic it is necessary and important.

Проблема правовой экспертизы является частью проблем законотворческого процесса. Проведение правовой, правозащитной, антикоррупционной и гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики, необходимо и важно.

The problem of legal expertise, is part of the problem of the legislative process. Up the law, human rights, anti-corruption and gender expertise of draft regulations to be made by public authorities to the President of the Kyrgyz Republic, the Parliament of the Kyrgyz Republic and the Government of the Kyrgyz Republic it is necessary and important.

Научно-правовая экспертиза законодательных актов давно стала реальной практикой современного законотворческого процесса. Сегодня трудно представить, что новый законодательный акт может быть создан без участия профессионалов, прежде всего юристов. Так, в статье 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» предусмотрено проведение правовой и иной научной экспертизы проекта нормативного правового акта [1]. Поэтому весьма положительным фактом стало утверждение в Положении о Министерстве юстиции Кыргызской Республики проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов. Предусмотрены следующие функции нормотворчества и экспертизы, такие как:

- проведение работ по систематизации и кодификации законодательства Кыргызской Республики;
- формирование и обобщение планов законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на основе предложений государственных органов, вносит их в установленном порядке на утверждение в Правительство Кыргызской Республики и осуществляет контроль за их исполнением;

- проведение инвентаризации законодательства в рамках деятельности межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- разработка или участие в подготовке проектов нормативных правовых актов;
- разработка предложения по формированию проекта республиканского бюджета в части, касающейся финансирования органов юстиции;
- проведение правовой, правозащитной, антикоррупционной и гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики;
- проведение мероприятий по правовой пропаганде;
- аккредитация физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической);
- судебно-экспертная деятельность;
- проведение и развитие в установленном порядке международных связей по правовым вопросам, участие в подготовке и экспертизе проектов международных договоров и соглашений;
- ведение Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- регистрация инициативной группы и проекта Закона, инициируемого в реализацию права народной законодательной инициативы [2].

Очевидно, стоило бы порядок проведения независимой научной экспертизы регламентировать специальным законом об экспертизе проектов законов, законодательных предложений и иных актов, вносимых на рассмотрение парламента. Такого закона в Кыргызстане пока нет, но в порядке проработки идеи такого закона считаем полезным обратить внимание на ряд проблем и возможных вариантов их решения.

1. Нормативно не определена и не закреплена возможность координации экспертной деятельности разных субъектов законотворческого процесса. На наш взгляд, такая необходимость назрела.

Правовая экспертиза законопроектов осуществляется целым рядом различных органов и лиц.

Это может быть юридическая служба инициатора подготовки законопроекта или, иначе, «инициатора законодательной инициативы» (к примеру, одного из министерств или ведомств).

Это могут быть и другие органы или организации, осуществляющие фактически правовую экспертизу по собственной инициативе (когда законодательный акт затрагивает сферу их интересов) или по просьбе субъекта законодательной инициативы. Например, для принятия нового закона «О государственных наградах» основным инициатором может выступить Секретариат Комиссии по государственным наградам при Президенте Кыргызской Республики.

Думается, именно тот порядок, который сложился в результате реальной практики и наиболее точно отвечает решению задачи повышения качества законотворческого процесса, и должен рассматриваться в качестве приоритетного при нормативно-правовом закреплении.

Кроме того, есть смысл для каждого законопроекта определять ведущую экспертную организацию, которая координировала бы экспертные действия, «вела» проект с какого-то этапа работы над ним до принятия. Возможно, определение ведущей экспертной организации должно происходить в зависимости от того, кто в данном случае является субъектом законодательной инициативы.

2. Серьезной проблемой является недостаточный уровень подготовки экспертов, точнее, специальной подготовки. При работе над законопроектом существенную роль играют субъективные качества или особенности его создателей и экспертов: личный опыт, мировоззрение, не только профессиональная, но и общая культура, способность логически мыслить, политические приоритеты, даже настроение и состояние здоровья. С одной стороны, приходится согласиться, что это неизбежно. Однако и здесь возможны меры, сокращающие некоторые негативные последствия влияния субъективного фактора.

Во-первых, следует признать, что экспертная деятельность имеет свои особенности и требует специальных знаний. Значит, должны быть определены критериальные требования к эксперту, необходимый объем знаний, навыков и умений.

Во-вторых, экспертов надо соответствующим образом отбирать, а экспертной деятельности надо обучать точно так же, как сегодня учат оценке, аудиту, антикризисному управлению, выдавая при этом соответствующий сертификат. Для начала стоило бы ввести спецкурс «Правовая экспертиза» в учреждениях высшего профессионального образования по всем юридическим и по большинству экономических специальностей.

В-третьих, если к экспертизе привлекается юридическое лицо, то оно, видимо, должно иметь соответствующую лицензию на право проведения экспертизы в конкретной сфере, как и специально подготовленного сотрудника, имеющего соответствующий сертификат.

В-четвертых, сама процедура экспертизы должна быть максимально унифицирована и нормативно закреплена.

3. Органы государственной власти нуждаются в усиленной методической и методологической помощи как при осуществлении законотворческой деятельности в

целом, так и при организации экспертизы законопроектов (и не только правовой). Вероятно, стоило бы на базе одного из министерств или ведомств (может быть, на паритетных началах) создать Научно-методический центр экспертизы в сфере законотворчества. Например, в России действует Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Разрабатывая теоретические и практические вопросы экспертизы, осуществляя разработку и экспертизу отдельных законопроектов по заявкам регионов, специальную подготовку и сертификацию кадров экспертов, создавая специальную информационную базу данных, предлагая государственным органам модельные проекты различных правовых актов, такой Центр мог бы внести значительный вклад в совершенствование законотворческого процесса в Кыргызстане.

4. На наш взгляд, очевидна необходимость научной разработки критериев качества законодательного акта.

В процессе законотворчества нередко неправильные действия субъектов законодательной инициативы, да и законодательных (представительных) органов.

Нарушения процедуры, юридической техники зачастую ведут к негативным юридическим и социальным последствиям. Экспертиза сама по себе не может исключить неправильные действия субъекта законодательной инициативы, законодательного (представительного) органа, но она может быть более действенной:

– во-первых, в случае, как уже говорилось, четкого нормативного закрепления процедуры экспертизы и ответственности субъекта законодательной инициативы за игнорирование ее результатов;

– во-вторых, в случае ясного и единообразного представления у субъектов законотворческой деятельности о критериях оценки закона с точки зрения его качества.

Таким образом, проблемы правовой экспертизы, являющиеся частью проблем законотворческого процесса в целом, вовсе не ограничиваются перечисленными выше. Поэтому одной из перспективных мер могло бы стать периодическое формирование перечня этих проблем путем специального опроса субъектов законодательной инициативы.

Список использованной литературы

1. Актуальные вопросы правотворчества и правоприменения в Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф., г. Иркутск, 9 сент. 2010 г. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2010. – 310 с.
2. Положение о Министерстве юстиции Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Правительства КР от 1 декабря 2009 № 764. // http://minjust.gov.kg/?page_id=512.

А.Э.Эсенбаев

канд. полит. наук, и.о. доцента
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ИМИДЖИРОВАНИЯ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Methodological principles of an imidzhirovaniye of the country are the following provisions. First, its image is formed only in the conditions of real social group which in this case expands the framework to all world community. Secondly, image is perceived by the subject on whom her influence is directed, and there is a result of mental reflection of this image (country) as objective phenomenon. Therefore effective image can't represent purely iskusstvennyy konstrukt, and should reflect objective lines and characteristics of the prototype. For example, genetic and cultural codes, archetypes and other tsivilizatsionny characteristics of the country. Thirdly, as in the course of this reflection transformations of initial information so far as the image not surely should represent an exact copy of the displayed are possible. Fourthly, process of creation of image should be active and purposeful, so, it is possible to accent in it desirable and important for perception target audience of line and to shade the lines having negative coloring. Among such lines which disturb creation of positive image of the country - a low standard of living of kyrgyzstanets, a gap in a standard of living between sotsikalny layers, high level of corruption and bureaucracy.

Еще недавно имидж рассматривался как составляющий элемент политических технологий и по правилу ассоциативной связи принимал на себя негативный аспект, связанный с феноменом данных технологий в постсоветском Кыргызстане. Однако сегодня имидж становится независимым и оригинальным явлением, являющим огромный потенциал, необходимый для решения важных задач управления политическими процессами. В условиях глобализации, размывания национальных культур и стирания границ между государствами имидж страны приобретает особо значимую роль, соответственно используя кадровый потенциал нашей страны. Имидж можно рассматривать как важное условие стратегического развития страны; средство консолидации нации; укрепления идентичности; условие социальной безопасности; эффективности внешней политики; средство разрешения политических конфликтов и, наконец, средство политической мобилизации.

Таким образом, актуальность изучения имиджа возросла: из частной технологической проблемы, когда имидж политического субъекта был весьма оторван от первообраза и представлял собой инструмент манипулирования массовым сознанием, он вырос до базового условия жизнедеятельности общества. Очевидно, неслучайно в результате повышения научного и практического статуса имиджа произошла смена терминов. Если раньше использовался, в основном, термин «имиджмейкерство», подчеркивавший искусственно сконструированный характер имиджа, то сегодня он заменен термином «имиджирование», который указывает на его функциональную роль [3].

Имидж страны становится важной социальной ценностью, от наличия и качества которой во многом зависят успех политической и экономической деятельности государства во внешней политике и социальная стабильность, устойчивость его внутривнутриполитических процессов. Все это порождает соответствующую общественную потребность, которая, в итоге, оформляется в социальный заказ для существующей индустрии имиджа [1]. Хотя сегодня нет недостатка в работах по формированию имиджа, будь то политический лидер, крупная корпорация или даже государство, однако большинство из них имеет прикладной характер. Эффективность изложенных в них рекомендаций по созданию или преобразованию имиджа опирается на практический опыт авторов, положения популярной психологии и житейскую философию. Поэтому имеется явная необходимость в создании научной атмосферы, а точнее – политической теории имиджирования, которая соединяла бы в себе наработки ряда смежных наук (социальной и политической психологии, социологии, философии, культурологии, истории) и интегрировала различные теоретические и практические подходы (прежде всего информационно-коммуникативные технологии, PR-подходы, теорию интерактивности и др.). Данная теория могла бы дать научное объяснение тем явлениям и процессам, которые наблюдаются в практической деятельности в данной сфере, а также объяснить феномен имиджа с точки зрения фундаментальных законов общественного бытия, и вместе с тем ее воплощение в практическую деятельность со стороны государственных и муниципальных служащих. Имидж не является точным синонимом слова «образ». Точнее его можно определить как разновидность образа, прообразом которого является не любое явление, а субъект. Таким субъектом может быть человек, организация, коллектив, предмет (товар, газета, фестиваль), в том числе и государство. Восприятие такого образа включает в себя процедуры как анализа, что вызывает необходимость отобразить в нем типические черты, так и синтеза, благодаря которому образ обладает характеристиками индивидуального явления.

Имидж – это сложное и многогранное понятие. В современной науке нет общепринятого определения данной категории. Так, с точки зрения социальной психологии имидж можно рассматривать как разновидность образа, возникающего в результате социального познания и объект-субъектного взаимодействия в социальной группе [2]. Именно это делает данную категорию предметом социально-политического анализа. Применительно к имиджу страны, который является в данном случае объектом восприятия, субъектами такого социального взаимодействия можно считать, с одной стороны, государство и общество, политических лидеров и всех граждан, которые вовлечены в этот процесс, с другой стороны, государство и мировое сообщество – акторов системы международных отношений.

Имидж страны и имидж государства часто считают взаимозаменяемыми понятиями или даже синонимами. Это не совсем так. В имидже государства выделяются преимущественно политические аспекты, характеризующие содержание и деятельность его политических институтов, органов законодательной и исполнительной власти, особенности протекающих в нем политических процессов, образы его политических лидеров, внешнеполитическую активность и т.д. Основой содержания имиджа страны являются ее цивилизационные характеристики, особенности национальной культуры, традиций, вероисповедания, стереотипизированные представления о характере народов, ее населяющих, наиболее значимые тренды национального сознания и т.п.

Имидж страны имеет в себе родовые черты как индивидуального имиджа (целенаправленно созданная или стихийно возникшая форма отражения объекта в сознании людей), так и корпоративного имиджа (т.е. специально проектируемый, основанный на особенностях деятельности, свойствах, достоинствах, качествах и характеристиках образ, который целенаправленно внедряется в сознание целевой аудитории, соответствует ее ожиданиям и служит отличию данной организации (страны) от аналогичных).

Методологическими принципами имиджирования страны являются следующие положения. Во-первых, ее имидж формируется только в условиях реальной социальной группы, которая в данном случае расширяет свои рамки до всего мирового сообщества. Во-вторых, имидж воспринимается субъектом, на который направлено ее воздействие, и есть результат психического отражения данного образа (страны) как объективного явления. Поэтому эффективный имидж не может представлять собой чисто искусственный конструкт, а должен отражать объективные черты и характеристики своего прообраза. Например, генетические и культурные коды, архетипы и другие цивилизационные характеристики страны. В-третьих, поскольку в процессе этого отражения возможны преобразования исходной информации, постольку образ не обязательно должен представлять собой точную копию отображаемого. В-четвертых, процесс создания имиджа должен быть активным и целенаправленным, а значит, можно в нем акцентировать желательные и важные для восприятия целевой аудиторией черты и затушевывать черты, имеющие негативную окраску. Среди таких черт, которые мешают построению позитивного имиджа страны, – низкий уровень жизни кыргыстанцев, разрыв в уровне жизни между социальными слоями, высокий уровень коррупции и бюрократизма.

Имидж страны представляет собой социальный феномен и как таковой обладает рядом следующих особенностей. Так, имидж страны информативен, он сообщает о некоторой совокупности признаков, которые присущи самому объекту, т.е. данной стране. Эти признаки могут существовать объективно или произвольно приписываться объекту создателями имиджа, что делает возможным реализацию поставленной выше задачи, т.е. создание образа страны, обладающего заданными свойствами, или преобразование существующего имиджа для достижения поставленных целей [4].

Имидж страны динамичен, он зависит от многих факторов, которые могут менять свое значение. Поэтому сам имидж не является чем-то однажды заданным и неизменным. Его атрибуты преобразуются, видоизменяются в соответствии с изменениями в самом объекте-прообразе или в групповом сознании целевой аудитории. Имидж активен. Он способен воздействовать на сознание, эмоции, деятельность и поступки как отдельных лиц (ведущих политических акторов), так и целых групп населения – зарубежной аудитории. Как следствие, люди испытывают симпатию или антипатию, приятие или неприятие, предпочтение или отторжение данного объекта, т.е. конкретной страны. Это сказывается на принятии национальными лидерами других государств решений в области их внешнеполитической деятельности по отношению к этой стране или внутренней политики (культурный и информационный обмены, режим предпочтений или санкций, принятие решений об инвестициях или оказании гуманитарной помощи и т.п.). Имидж характеризует экспрессивную, выразительную сторону образа данной страны, он всегда эмоционально окрашен и направлен более на иррациональные

пласты сознания. В этом отношении он противопоставляется репутации как мнению, выработанному рациональным путем. Имидж ситуативен, изменчив и гибок, так как представляет собой систему социального программирования духовной жизни и поведения субъектов, на которых рассчитано его восприятие. Эти методы программирования опосредованы социокультурными эталонами, которые сложились в глобализирующемся мире, психографическими особенностями, целевой (зарубежной аудитории) и внешнеполитической ситуацией и конъюнктурой. Наконец, имидж страны функционален. Функциональность имиджа проявляется в том, что он не является самоцелью. Имидж нужен стране для решения поставленных задач и достижения определенных целей во внешней политике. В условиях глобализации и угрозы стирания национальных границ имидж помогает стране закрепить свою национальную идентичность, свое право суверенного государства, самобытной цивилизации и самостоятельного политического субъекта, а значит, успешно противостоять политическому и экономическому диктату сверхдержавы в условиях однополярного мира. Кроме того, внятный имидж страны помогает поиску геополитических союзников и геостратегических партнеров, что, в конечном итоге, делает внешнеполитическую ситуацию для страны более устойчивой и способствует стабилизации политических процессов в мире [4].

Состав аудитории и ее характеристики как социальной группы существенно влияют на принимаемые при имиджировании решения о содержании имиджа, способах его представления и каналах информации о его содержании. Сложность состоит в том, что имидж страны, как и любой другой, имеет двойственную природу. Будучи образом страны для зарубежной аудитории, имидж в определенной степени является также и образом социальной группы (т.е. народа данной страны) для субъекта – реципиента имиджа. Поэтому построение имиджа происходит в соответствии с представлениями субъекта о характеристиках группы, для которой строится имидж.

Имидж страны нельзя рассматривать лишь как феномен ее цивилизационной идентичности. Он является результатом имиджирования – работы по согласованию цивилизационных импульсов с коллективным социокультурным опытом региона, которому он адресован.

Таким образом, имидж страны является субъективным социально-психологическим явлением. Имидж страны можно определить как символический образ объекта (страны) в процессе объект-субъектного взаимодействия. В условиях глобализации целью имиджирования является: создание такого образа страны, который будет способствовать ей в достижении успеха. При этом успех понимается достаточно широко. Это может быть и достижение политически-значимых целей во внешней и внутренней политике, деятельность, направленная на разрешение внутренних социально-экономических и политических проблем, которую инициирует сам процесс имиджирования, успешное применение научно-исследовательских предложений органами государственной власти и их служащими в практической деятельности. От эффективного имиджа страны сегодня зависит, насколько Кыргызстан сможет представлять свои интересы на международной арене, защищать и реализовывать их в противодействии с глобальным миром. Таким образом, позитивный и наполненный объективным содержанием, вместе с тем гибкий и динамичный имидж страны становится достойным ответом на вызовы глобализации.

Список использованной литературы

1. Анарбеков А.Б. Роли Кыргызстана на мировой арене // Вестник Бурятск. гос.ун-та. – 2008. – № 3. – 37с.
2. Бурстин Д. Имидж. – М., 1993. – 135 с.
3. Замятин Д.Н. Геополитика образов и структурирование метапространства // Полис. – 2003. – № 1. – 57 с.
4. Карцева Ю. Три лица имиджа, или кое-что об искусстве внушения // Иностранная литература. – 1999. – № 9. – С. 45-98.

СОДЕРЖАНИЕ

Асанова У.А. Философия управления: перечитывая классиков	3
Арзыматова А.А. Политика – наука и искусство управлять государством (историко-прикладные исследования)	11
Чекиров А. Роль аналитических технологий в развитии межбюджетных отношений	17
Кыдыралиев С. Концептуальный подход к налогообложению в Кыргызстане	23
Багдасарова Н., Глушкова М. Внедрение принципов управления многообразием в систему государственной и муниципальной службы	28
Саякбаев Т.Дж., Саякбаев Н.Т. Разработка и развитие инновационной инфраструктуры как необходимая составляющая экономического роста Кыргызской Республики	37
Сицинская М.В. Развитие методологии науки государственного управления в сфере гражданского контроля над сектором безопасности	44
Гуриевская В.Н. Психологические аспекты коррупции в системе государственного управления Украины	51
Коротовских Е. Недостаточная скорость внедрения электронного правительства – шаг назад в управлении государственными и муниципальными органами	60
Мамбетмусаева Р.А. Роль маркетинговых исследований и развития аграрного сектора в Кыргызстане	65
Нурматов Т.А. О некоторых проблемах организации научно-правовой экспертизы законодательных актов	70
Эсенбаев А.Э. Методологические принципы имиджирования страны в условиях глобализации	74

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Номер 17 2013

Редактор *С.Е.Аксененко*
Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати 26.03.2013.
Формат 60x84 1/8. Печать офсетная.
Объем 15,4 уч.-изд. л. 19,25 усл. печ. л.
Тираж 400 экз.