

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ караштуу
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



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. Абдралиев – 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, д.т.н., профессор

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

Редакционная коллегия:

С.А. Турсунова – д.э.н., профессор

Т.К. Койчуев – 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 19

2014

В настоящем выпуске представлены материалы республиканской научно-практической конференции на тему: **«Формирование государственных управленцев нового поколения в Кыргызстане»**, посвященной Всемирному дню науки – *World Science Day for Peace and Development*, которая проходила 14 ноября 2013 г., а также научные статьи ученых, аспирантов, соискателей Кыргызстана и ближнего зарубежья, посвященные проблемам государственного и муниципального управления, экономики и бизнеса, политики и права.

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».

Ч.Б.Шамшиев

ректор Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики, д.э.н.

АГУПКС: УЧИМ МЫСЛИТЬ ПО-НОВОМУ

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (АГУПКС) призвана готовить высокопрофессиональных работников госслужбы, поскольку эффективность госуправления напрямую зависит от компетентности и гражданской нравственности госслужащего. И академия предпринимает серьезные усилия для того, чтобы из ее стен выходили именно такие специалисты. Какие именно? Рассказывает ректор Чынгыз Шамшиев.

Особый статус, особая ответственность

АГУПКС – единственное образовательное учреждение, учредителем которого является Президент Кыргызстана. Это определяет особый статус нашего учреждения и накладывает на нас особую профессиональную и нравственную ответственность. Академия обязана быть образцом и витриной тех значительных реформ в сфере госуправления, образования и борьбы с коррупцией, которые успешно проводятся по инициативе и под эгидой президента страны Алмазбека Атамбаева. Наш президент уверенно строит новый Кыргызстан, поэтому миссией АГУПКС является подготовка кадров нового формата.

Мы должны выпускать управленцев, умеющих работать в сложных, быстро меняющихся поликультурных, полиэтнических условиях, способных анализировать текущую ситуацию в своей стране и за рубежом, прогнозировать развитие ситуации, идентифицировать и формулировать проблему, разрабатывать ее решение, реализовывать его и мониторить результаты. Также мы должны научить студентов владеть количественными расчетами. Мы живем в мире статистических показателей, это целая социальная система, искусственная реальность, и наши выпускники должны хорошо разбираться в этих показателях, знать, как они рассчитываются, откуда берутся данные. Академия стремится научить студентов формулировать проблему, собирать документы по заданной проблеме и в краткие сроки уметь обрабатывать этот пакет документов, делать выжимку, резюме с рекомендациями. В госуправлении сроки порой более важны, чем качество. Практика развитых стран показывает, что министры являются политическими фигурами, а выборный процесс может вывести в правительство и на другие руководящие должности неподготовленных людей. Для таких политических руководителей особую ценность представляют административные руководители, умеющие в сжатые сроки идентифицировать проблему, собрать и обработать информацию, выработать на одну-две страницы тезисы и рекомендации. Мы живем в век большого потока неverified информации, реформы обгоняют процесс осмысления этих реформ, в таких условиях умение быстро и качественно обрабатывать информацию является очень ценной компетенцией.

Мы стремимся учить наших студентов предлагать решение проблем, а не только докладывать о них. В наших госорганах преобладают люди, которые рассказывают о проблеме, а какое необходимо решение, они не понимают. Также крайне важно научить мыслить критически, научить осознавать разнообразие и историчность ситуации, с которой сталкиваются управленцы. Нет ничего универсального, и госуправленцы должны понимать, что в каждой стране есть особенности, и если какие-то реформы заимствуются, их нужно адаптировать под свой регион, под конкретную ситуацию. Если в одной стране механизм успешно работает, то это не значит, что он так же хорошо будет работать в другой стране.

Еще мы стремимся научить понимать необходимость баланса между частной инициативой и государственной политикой, что какие-то вещи могут решаться усилиями только частной инициативы людей, а какие-то вопросы требуют вмешательства государства. Важно, чтобы осознавали необходимость поиска баланса, а не так: давайте все приватизируем, будет плюрализм, или наоборот, пусть за все отвечает государство.

Ориентация – на передовые школы

Обучение в Академии пришлось перестраивать практически с нуля, поскольку до реформы подготовкой государственных менеджеров и лидеров она не занималась. Около полутора лет разрабатывались и до сих пор дорабатываются совершенно новые профили и программы обучения, основанные на лучших моделях Национальной школы администрации Франции (ENA), Гарвардской школы госуправления им. Кеннеди, Школы госполитики им. Ли Куан Ю, Школы госуправления и международных отношений им. Вудро Вилсона, Высшей школы госадминистрирования при МГУ им. Ломоносова – самых престижных в сфере подготовки госуправленцев, со многими из которых у АГУПКР партнерские соглашения. Академия стала недавно членом престижной Международной ассоциации школ и институтов госадминистрирования (IASIA), которая базируется в Брюсселе и объединяет ведущие мировые школы государственного управления. Это знак качества. Академия также является членом NISPAcee (Сеть институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе). У нас заключено много международных соглашений, в том числе с Национальной школой администрации Франции, Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Корейским институтом развития, готовятся соглашения со Школой государственной политики Ли Куан Ю и Китайской школой госуправления. Самое главное, что по каждому соглашению идет конкретная работа: это и совместные образовательные программы, и программы обмена, и стажировки как для студентов, так и для преподавателей-тренеров и госслужащих.

Стратегические показатели

Центрированность на студента – один из главных наших компонентов, наряду с компетентностным подходом. Для нас конечный продукт – это высококачественный, конкурентоспособный госуправленец, штучный продукт. Этой цели подчинены все учебные процессы. В прошлые два года мы резко сократили прием абитуриентов – до 44%. В этом году снова планируем сократить на 20%, при этом повышаем оплату за обучение (естественно, экономически обоснованно) и параллельно увеличиваем количество грантовых мест, чтобы достойные люди, способные принести пользу стране, могли получить бесплатное образование. Таким образом, за счет сокращения приема, за счет отчислений за плохую успеваемость, за счет завершения программ специалитета в последующие год-два, я думаю, мы сумеем сократить количество контингента студентов до того уровня, до которого следовало бы прийти, чтобы обеспечить высокое качество обучения. Мы не должны гнаться за количеством, прежде всего, нужно повышать качество обучения. Приведу пример: школа Ли Куан Ю, сингапурская элитная школа государственной политики, готовящая государственных лидеров и управленцев для всей Азии, насчитывает 400 человек, весь контингент магистерских программ. Если взять школу госуправления им. Дж. Кеннеди в Гарварде, в ней обучается 900 человек. В Национальной школе администрации Франции или в Высшей школе госадминистрирования при МГУ в год принимают 80-100 человек.

Если мы дойдем до уровня, когда бакалавриат будет выпускать человек 250-300, а магистратура – человек 150, это будет хороший для страны показатель. При этом нужно следить, чтобы это не сказывалось на финансовой стороне академии, поскольку необходимо постоянно повышать доходы преподавателей. Без

повышения дохода преподавателей мы радикально ситуацию не поменяем. Сейчас это главная задача.

Каким должно быть образование

Позвольте обратить внимание на необходимость применения интерактивных методов обучения, и прежде всего, метода кейс-стади, который является методом исследования и решения проблем, а также методом обучения. Передавать знания важно, но важнее передавать навыки применения этих знаний для решения практических проблем, а это возможно только тогда, когда заставляешь студентов взаимодействовать, погружаешь их в условия, близкие к реальным, для решения проблем. Так мы научим критически, креативно мыслить, в зависимости от ситуации, и так мы научим применять знания на практике. Академия поставила перед собой стратегическую цель – стать за пять лет центральноазиатским центром кейс-технологий, а за десять лет – лидером в области кейс-технологий на постсоветском пространстве. Мы готовы публиковать накопленные наработки, что, безусловно, поможет нашим госуправлениям в повседневной практике.

Здесь важно усилить потенциал преподавателей. Весь прошлый и текущий год мы отправляем преподавателей на тренинги по кейс-стади и активным методам обучения. Для этого академия приглашает специалистов из-за рубежа – из Германии, России, Франции. Мы много инвестируем в потенциал преподавателей. В прошедшем году мы выделили рекордный бюджет на повышение квалификации преподавателей, сколько ни один вуз в стране себе позволить не может. Также и на научные исследования мы направили средств больше, чем любой другой вуз в стране. Кстати, доля расходов вуза на повышение квалификации и науку является очень важным индикатором определения конкурентоспособности. Для академии эти показатели стратегически важны.

Оценка уровня госслужащих

Мы обучаем действующих госслужащих на курсах повышения квалификации, причем сертификаты мы выдаем не всем чиновникам, а только тем, кто подтверждает свои знания на выходе. За физическое присутствие на занятиях сертификаты не выдаются. Мы ведем статистику, и результаты очень интересны. За прошлый календарный год мы обучили около 5 тысяч государственных и муниципальных служащих. В среднем по всей стране из фактически заявленных госорганами слушателей только 60% обеспечили явку, и из них только 28% получили сертификаты, т.е. подтвердили свои компетенции. Если брать центральные органы – 33% подтвердили компетенции, в регионах только 12% получили сертификат. Учитывая, что программа курсов повышения квалификации несложная, это очень тревожный, но объективный результат. И он показывает, в каком направлении надо работать.

Наши магистерские программы – это курсы переподготовки. 72% магистрантов – это действующие государственные и муниципальные служащие со стажем работы 2 года, которые обучаются по госзаказу. При этом есть магистранты, которые компьютер включать не умеют. Но мы ни в коем случае не подстраиваемся под низкую планку. Нельзя девальвировать диплом Академии государственного управления. С одной стороны, это плачевная ситуация, но с другой, это ситуация, которая позволяет нам видеть большой резерв в повышении потенциала государственных и муниципальных служащих.

Акцент - на решение реальных проблем

При поддержке Национальной школы администрации Франции мы продумали алгоритм курса повышения квалификации. Любой курс начинается с визита тренера в госорган для изучения ситуации, с общения со статс-секретарем, другими руководителями, с рядовыми сотрудниками, для того, чтобы определить проблемы

и нехватку компетенций, которая приводит к этим проблемам. Уже на этой основе происходит корректировка программы курса. После того, как курс заканчивается, мы осуществляем контроль знаний и выдаем сертификат. Сейчас мы планируем провести анализ воздействия этих курсов на результативность отделов, управлений и тех, для кого курс проводился. Это непростая задача, но надеюсь, пилотные проекты запустим в этом году. При поддержке зарубежных партнеров мы также запустили масштабный анализ потребностей в обучении государственных и муниципальных органов. Такая работа в Кыргызстане делается впервые, поэтому идет она не просто, но мы очень рассчитываем, что результаты позволят повысить адресность и эффективность программы курсов повышения квалификации.

В 2014 году мы рассчитываем выйти на уровень 8 тысяч обученных государственных и муниципальных служащих в год. Это минимальные потребности страны по повышению квалификации. В Кыргызстане приблизительное количество государственных и муниципальных служащих 20 тысяч, хотя точное количество не знает никто. Если по закону о госслужбе каждый госслужащий должен раз в три года проходить обучение, то получается, что 7 тысяч – это минимальная ежегодная потребность в непрерывном образовании государственных служащих.

Большой прорыв был сделан в содержательной части – разработан новый каталог курсов на основе лучших мировых стандартов. Для разработки была специально собрана рабочая группа, в инструкции для тренеров акцент был сделан на методах обучения и критериях оценки. Мы требуем, чтобы не менее половины часов, отведенных для курса, проводилось с использованием активных методов обучения, и прежде всего кейс-стади. Мы должны учить решать проблемы, а не жаловаться на них.

Синтез науки и практики

Наш Институт исследований госполитики работает достаточно активно. По заказу госорганов проведено 48 исследований. В 2013 году в Академию поступило свыше 300 заявок на проведение исследований, но мы смогли принять в работу только малую часть. Главная трудность – нехватка исследовательских кадров, способных готовить продукцию, основанную на науке, но предназначенную для политических лидеров. Мы стараемся максимально адаптировать формат и содержание продукции под управленческие потребности госорганов: критериями здесь выступают краткость и простота изложения, строгость анализа, использование проверенных данных, выработка научно-обоснованных, реалистичных и понятных рекомендаций. Академия участвует в разработке и проведении экспертизы проектов нормативно-правовых актов, включая проекты развития страны, участвует в международных исследовательских проектах прикладного характера. Мы вовлекаем в работу штатных и нештатных исследователей, тем самым усиливаем потенциал отечественных экспертов. По такому принципу работают ведущие мировые аналитические центры.

В 2014 году рассчитываем провести значительную работу по повышению качества исследовательских работ, которые в настоящее время пока больше делают акцент на анализе текущей ситуации, на анализе прошлых реформ. Мы же стремимся усилить проектно-рекомендательную часть. Мы также хотим повысить качество формулировки тем, которые фигурируют в заказе госорганов: сейчас они формулируются обобщенно, нам приходится их сужать, конкретизировать, систематизировать. Кроме того, продумываем механизм, чтобы после того, как работа передана заказчику, можно было отследить, насколько эффективно она используется, пусть это звучит несколько утопически, но к этому нужно стремиться. Ведь цель – не положить исследование под сукно, а с его помощью реализовать конкретные меры по улучшению того или иного значимого вопроса.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

У.Н.Бримкулов

докт.техн.наук, проф., член-корр. НАН КР,
декан инженерного факультета
Кыргызско-Турецкого университета «Манас»

К.Барыктабасов

ст. преподаватель инженерного факультета
Кыргызско-Турецкого университета «Манас»

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЕБ-ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПОДБОРА СПЕЦИАЛИСТОВ И МЕНЕДЖЕРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

E-government gives an opportunity to service the citizens and business more effectively and transparently. One of the parts of e-government of the Kyrgyz Republic should be the system of centralized recruitment of the public service managers and specialists. This system should enable citizens to apply online for the announced vacancies, publish the lists of the applied citizens and the selection results. The system should also maintain the database of the potential staff and deliver the vacancy announcements to the interested citizens. Thus, the modern information and web technologies should be used for the more effective and transparent staffing of the government organizations.

In this study the government web sites of the Kyrgyz Republic have been analyzed, paying special attention to the possibilities of online applying for the announced vacancies.

Неоспоримым является положительный эффект от использования информационных технологий в государственном управлении и других сферах. В связи с этим в большинстве развитых и развивающихся стран большое внимание уделяется построению электронного правительства. Электронное правительство (ЭП) дает возможность более качественно, прозрачно и эффективно оказывать государственные услуги населению и бизнесу.

Неотъемлемой частью строящегося ЭП Кыргызской Республики должна стать централизованная информационная система, предоставляющая возможность всем желающим подавать заявки на участие в конкурсе по замещению вакантных государственных должностей через интернет. Подобная система могла бы обеспечить прозрачность процесса подбора специалистов и менеджеров для государственной и муниципальной службы, а также уменьшить уровень коррупции в государственных органах. Кроме всего прочего, данная система должна выполнять следующие функции:

- автоматически собирать персональные данные и резюме всех желающих работать в государственных органах (создание единой базы данных потенциальных кадров);

- осуществлять регулярную рассылку по электронной почте информации об имеющихся и новых вакансиях в государственных органах всем зарегистрированным пользователям системы, т.е. предоставлять информацию конкретной целевой аудитории, нуждающейся в ней;
- собирать необходимые заявки на участие в конкурсе по замещению вакантных государственных должностей через веб-сайт или веб-портал;
- отображать список и общее количество поступивших заявок на каждую конкретную вакансию.

Таким образом, современные информационные и веб-технологии предоставляют возможность по улучшению существующей системы подбора кадров на государственную и муниципальную службу.

В статье проведено исследование веб-сайтов государственных органов КР с упором на наличие в них информации и возможностей подбора кадров для государственного органа, выполняющих вышеуказанные функции. Приведен анализ результатов исследования.

Оценка развития ЭП в Кыргызской Республике

Имеется ряд исследований моделей [1, 2, 3] и методов оценки развития ЭП [4]. Одной из них, признанной международным сообществом, является модель, предложенная Департаментом экономики и социальных дел ООН (ДЭСД ООН) [2]. Согласно этой модели, существует 4 стадии развития ЭП: простые информационные услуги, расширенные информационные услуги, транзакционные услуги, сетевые услуги. Эта и другие наиболее известные модели, а также соответствующие стадии развития ЭП были изучены авторами и описаны в [5].

В целях оценки развития ЭП в Кыргызской Республике были проанализированы результаты как международных исследований, проведенных специалистами ООН и др. [2, 3, 6, 7], так и локальных источников [5, 8]. По результатам, полученным в [5], а также в соответствии с моделью, предложенной ДЭСД ООН, КР в настоящее время находится на второй стадии развития ЭП, несмотря на наличие некоторых элементов следующих стадий, мало используемых населением в настоящее время.

Данное исследование является продолжением работы, начатой в [5]. Однако в настоящей работе авторы уделили особое внимание наличию информации и возможностей подбора кадров для государственных органов на их веб-сайтах.

Методология исследования

Для оценки развития ЭП в КР с точки зрения предоставления транзакционных онлайн услуг была использована методология и критерии оценки, описанные в [5]. Однако в настоящей работе были добавлены дополнительные критерии в целях определения, используются ли веб-сайты государственных учреждений для выполнения функций, обозначенных во введении данной работы.

В соответствии с определенными ранее критериями было изучено 38 сайтов. Некоторая дополнительная информация была получена по телефонам, номера которых были указаны в контактных данных соответствующих веб-сайтов.

Исследование проводилось в промежутке между маем и октябрём 2013 года.

Результаты исследования

Исследование показало, что почти все министерства и ведомства КР имеют собственный веб-сайт. *Однако за последний год (2012-2013) предоставление электронных услуг с государственных веб-сайтов практически не изменилось, а по многим критериям ситуация ухудшилась.*

Наименее популярными услугами снова оказались предоставление платных электронных услуг населению и бизнесу, а также возможность заполнить и отправить форму заявки онлайн.

Большинство сайтов предоставляют возможность обратиться к государственным учреждениям с вопросами и жалобами через веб-сайт учреждения. При этом многие учреждения обязуются ответить посредством э-почты, тогда как некоторые публикуют вопросы и ответы прямо на своем сайте.

Кроме услуг, опубликованных в [5], в данной работе следующие новые услуги признаны одними из наиболее интересных транзакционных онлайн услуг, оказываемых государственными учреждениями посредством Интернет:

- На сайте Государственной регистрационной службы появилась возможность консультироваться онлайн посредством установленного чата прямо на сайте организации.
- На веб-сайте Государственного архива Кыргызской Республики теперь можно отправить онлайн запрос на получение необходимых документов.

В 2012 году на портале социальных услуг (<http://socuslugi.kg>), предоставленном Социальным фондом КР, граждане страны могли подать заявку на получение Персонального Идентификационного Номера (ПИН). Однако этот портал перестал работать во время проверки в 2013 году.

Подбор специалистов и менеджеров для государственной и муниципальной службы

Исследование показало, что 68% изученных сайтов содержат информацию об имеющихся вакансиях, а также об открытых конкурсах на замещение вакантных государственных должностей. Однако ни один сайт не используется для сбора резюме потенциальных кадров, а также онлайн-регистрации на участие в конкурсе, хотя на 8% сайтов иногда предлагалось отправить резюме по электронной почте. И только на одном из сайтов (веб-сайт парламента КР) опубликован *список участников конкурса* на замещение вакантной должности, проведенного в июне 2013 года.

Несмотря на наличие веб-сайта Государственной кадровой службы Кыргызской Республики (www.mkk.gov.kg), из функций, обозначенных во введении настоящей работы, на данном сайте производится только публикация информации об имеющихся вакансиях в различных государственных учреждениях.

Динамика изменений за 2012-2013 гг.

Динамика изменения значений рассмотренных критериев государственных сайтов за один год (2012-2013) показывает, что по трети критериев (5 критериев из 14) положение ухудшилось, причем по некоторым очень важным критериям значительно. Например, по такому важному критерию, как «Онлайн доступ к базам данных» упал с 79 % до 68 %. По критерию «Наличие обратной связи» упал с 79 % до 76 %, «Возможность скачать форму заявлений» с 38 % упал до 32 %. А раздел «Часто задаваемые вопросы» ухудшился с 27 % до 24 %. Возможность комментировать содержимое сайта уменьшилось с 13 % до 8 %.

Более или менее значительное улучшение произошло по единственному критерию «Наличие счетчика и статистики посещений сайта» с 27 % до 45 %, а также наличие страницы организации на Facebook с 8 % до 16 %.

Исследование также показало, что подавляющее большинство сайтов имеют полную версию сайта только на русском языке, в то же время большинство сайтов (более 80%) не имеют полные версии на кыргызском (государственном) языке. Несмотря на то, что количество сайтов на английском языке возросло, в целом их очень мало (меньше 10% сайтов имеют полную английскую версию).

Таблица 1 - Динамика изменения значений критериев проведенного анализа государственных сайтов КР за год (2012-2013)

№	Критерии	% из 48 (март-июнь 2012 г.)	% из 38 (май 2013 г.)	Динамика (%)
1.	Наличие страницы обратной связи	79	76	-3
2.	Публикация ответов на заданные гражданами вопросы	25	29	+4
3.	Подписка на новости	23	29	+6
4.	Онлайн опросы и голосования	21	26	+5
5.	Возможность скачать форму заявления	38	32	-6
6.	Возможность заполнить и отправить форму онлайн	10	11	+1
7.	Наличие онлайн форума, блога или вики для обсуждений	15	18	+3

Продолжение табл. 1

8.	Онлайн доступ к базам данных (в качестве базы данных принимались как специфические базы данных, связанные с деятельностью данной организации, так и содержание обширной нормативно-правовой документации, а также архива новостей за продолжительный период времени)	79	68	-11
9.	Наличие раздела «Часто задаваемые вопросы»	27	24	-3
10.	Наличие счетчика и статистики посещений сайта	27	45	+18
11.	Возможность поделиться информацией сайта в социальных сетях	15	21	+6
12.	Возможность комментировать содержимое сайта	13	8	-5
13.	Предоставление платных онлайн-услуг	2 (один сайт)	3 (один сайт)	--
14.	Наличие страницы организации на Facebook	8	16	+8

Таблица 2 - Мультиязычность интерфейса государственных сайтов КР

Язык интерфейса	Кыргызский			Русский			Английский		
	2012	2013	дина-мика	2012	2013	дина-мика	2012	2013	дина-мика
Имеется полная версия сайта на указанном языке	21%	16%	-5%	98%	97%	-1%	0%	8%	+8%
Указанный язык интерфейса у сайта отсутствует	48%	47%	+1%	0%	0%	-	81%	74%	+7%
Язык используется частично	31%	37%	+6%	2%	3%	+1%	19%	18%	-1%

Знак «+» говорит об улучшении данного показателя на приведенное количество в процентном соотношении, знак «-» – об ухудшении.

Выводы

Основываясь на результатах исследования, авторы пришли к следующим выводам:

1. Темпы развития ЭП: развитие ЭП в КР происходит очень медленно.
2. Борьба с коррупцией: правительство пытается бороться с коррупцией посредством веб-сайтов. В 2012 году были разработаны 3 веб-сайта, предназначенных для приема жалоб от населения по фактам коррупции (<http://anticorr.mvd.kg>, <http://www.aks.kg>, <http://www.anticorr.gov.kg/>). Однако, по неизвестным авторам причинам, в 2013 году два из них оказались недоступны. На сайтах многих министерств и ведомств до сих пор имеется ссылка на сайт <http://www.anticorr.gov.kg>, хотя он сейчас не работает. В то же время следует отметить, что на многих сайтах имеются специальные разделы с аналогичными целями.
3. Подбор кадров: государственные учреждения практически не используют потенциал современных веб-технологий в целях проведения прозрачного подбора кадров на замещение вакантных государственных должностей.

Государственные учреждения предоставляют некоторые транзакционные онлайн-услуги и пытаются использовать веб-технологии в целях привлечения граждан к обсуждению важных вопросов. Однако эта деятельность до сих пор остается слабой. Посещаемость государственных веб-сайтов низкая. Также нужно отметить все еще очень низкую активность граждан в использовании онлайн-форумов для обсуждений и блогов.

Заметно, что все учреждения разрабатывают свои веб-сайты самостоятельно по своему усмотрению. В связи с этим веб-сайты государственных учреждений развиваются разрозненно, без единой централизованной координации.

Основываясь на результатах данного исследования, рекомендуется:

- обновить общие требования к веб-сайтам государственных учреждений, а также разработать список платных и бесплатных государственных электронных услуг;
- создать централизованную информационную систему, предоставляющую возможность всем желающим подавать заявки на участие в конкурсе по замещению вакантных государственных должностей через интернет, а также публиковать списки участников конкурсов и их результаты.

Список использованной литературы

1. Developing fully functional E-government: A four stage model. Layne, Karen и Lee, Jungwoo. Elsevier Inc., 2001 г., Government Information Quarterly, T. 18, стр. 122-136. 0740-624X.
2. UN E-Government Survey. New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012 г. 978-92-1-123190-8.
3. UN E-Government Survey. New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2010 г. 978-92-1-123183-0.

4. Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. Kunstelj, Mateja и Vintar, Mirko. 3,4, Amsterdam, The Netherlands : IOS Press, December 2004 г., Information Polity, Т. 9, стр. 131–148. 1570-1255.
5. Бримкулов У., Барыктабасов К. Анализ веб-сайтов государственных органов Кыргызской Республики // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. – Бишкек, 2012. – № 16. – 1694-5433.
6. West, Darrell M. Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World. NW Washington, DC, United States : The Brookings Institution, 2008 г.
7. West, Darrell M. Global E-Government. Providence, Rhode Island, United States : Center for Public Policy, Brown University, August 2007 г.
8. «Assessment of the Government Web Sites of Kyrgyz Republic», Analitical report. Public Fund «Civil Initiative of the Internet Politics». Bishkek: 2011.

У. Болушпреподаватель Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

КЛЮЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ ПОДГОТОВКИ ВЫСОКОКОМПЕТЕНТНЫХ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Large scale modernization of the human resources policy ought to be one of Kyrgyz Republic's strategies priorities in building affluent, strong and united nation. Highly talented personnel are the vital component of national development.

Если большинство развитых стран в последние годы начали рассматривать привлечение талантов на государственную службу как стратегический приоритет, то считанное количество этих стран, в частности, определенные страны Востока, в преддверии их экономического прорыва создали национальные программы по систематическому выращиванию нового поколения управленцев. Безусловно, после масштабной де-колонизации восточного региона новоиспеченные страны имели тусклую перспективу. При этом некоторые имели все атрибуты недееспособного государства, в определенной степени напоминающего Кыргызскую Республику. Однако, вопреки всем пессимистическим прогнозам, эти страны не только выжили, но и стали живым примером того, что могут предпринять талантливые кадры, таким образом четко продемонстрировав их фундаментальную роль как основного элемента построения сильного государства.

Нижеследующий рисунок показывает основную проблему по привлечению талантов на государственную службу в Кыргызской Республике, при этом иллюстрирует некоторые причины ее возникновения и конечное ее воздействие на государство.

Привлечение и удержание наиболее лучших кадров должно стать стратегическим вопросом и сопровождаться конкретными поэтапными действиями по имплементации кадровых реформ с учетом их приоритетности. Ниже рассматриваются некоторые вопросы по наиболее необходимым реформам.

Во-первых, опыт стран с эффективной системой государственной службы показывает на необходимость построения тесной взаимосвязи между кадровыми службами, профессиональными школами и кадровыми отделами государственных органов. Такая взаимосвязь углубляет научный потенциал вузов в области госуправления в целом и укрепляет способность кадровых отделов стратегически управлять персоналом. Она также усиливает потенциал Государственной кадровой службы проводить необходимые реформы путем внедрения передовых методов из международной практики. В целом, указанным субъектам целесообразно рассмотреть возможность приложить усилия по четырем основным направлениям: создание и внедрение обязательных базовых тренингов для всех новоотобранных госслужащих; обязательное предоставление тренингов для личного развития; внедрение специальных лидерских программ по выращиванию будущих лидеров среди действующих госслужащих; создание условий для профессионального развития.



Рис. 1. Анализ основных проблем по привлечению, удержанию и подготовке талантов на госслужбу в КР

Во-вторых, было бы уместным задать следующий вопрос: действительно ли существующие механизмы в КР направлены на привлечение наиболее талантливых кадров на государственную службу? Анализ соответствующих законов предполагает необходимость внедрения изменений. В условиях гиперинтеграционных процессов глобализации вызовы перед государством стали часто меняться, что требует нового поколения топ-менеджеров. Например, ряд передовых стран несколько десятилетий назад перешел на систему карьерного роста, основанную исключительно на потенциале и производительности. Подобная система дала молодым талантливым кадрам возможность достичь высокого карьерного роста в течение нескольких лет. Более того, были также приняты

законы, ограничивающие срок и возраст служащих на высокопоставленных должностях, таким образом став еще одним из важных мотивационных инструментов для молодых управленцев [1]. В то же время история показывает, что немало лидеров, построивших сильные государства и даже изменившие ход истории, имели военный опыт. В контексте КР закон о государственной службе не распространяется на военнослужащих. Если мы изменим этот закон, резерв потенциальных талантливых управленцев резко возрастет. Вместе с тем, становится прагматичным рассмотреть отказ от таких препятствующих инструментов, как наличие военного билета и запрет на двойное гражданство при устройстве на госслужбу.

В-третьих, реформа государственной службы требует значительных затрат. Однако затраты должны считаться как инвестиции. С учетом текущих социально-экономических трудностей нашей страны полноценная кадровая реформа представляется затруднительной. В этой связи поэтапная реформа с акцентом на ключевые ведомства является наиболее оптимальной. При этом роль главы государства остается ключевой в материализации необходимых перемен.

В-четвертых, без тотальной трансформации сущности и имиджа государственной службы данный сектор будет оставаться наименее приоритетным среди талантов. Ряд стран с динамичным государственным сектором смогли создать такую систему, что высокоталантливые кадры предпочитают карьеру в госслужбе, нежели в частном секторе. Существуют определенные стратегии, направленные на то, чтобы сделать государственный сектор более конкурентоспособным в борьбе с частным сектором за таланты. Среди них сделать управление талантами приоритетом; создать убедительные аргументы в пользу карьеры в государственном секторе; разработать целевые стратегии набора кадров; оптимизировать процесс найма [1].

Существуют разные методы по подготовке и привлечению кадров на государственную службу. В определенных странах существуют государственные фонды, спонсирующие студентов. В других странах на государственную службу кадры принимаются после успешного окончания профессиональной школы в области управления. В настоящее время только считанные страны подбирают потенциальных лидеров из средних общеобразовательных учреждений и инвестируют колоссальные средства на их обучение. Самой общепринятой стратегией по привлечению кадров в государственную службу является отбор кадров из разных отраслей путем открытого конкурса.

Разновидность стратегий показывает, что нет стандартных подходов в подборе и подготовке управленцев, которая подошла бы Кыргызской Республике. Тем не менее, учитывая вызовы перед нашей страной и в целях максимальной утилизации существующих ресурсов было бы рационально внедрить гибридную систему путем поэтапного смешивания вышеназванных подходов.

Список использованной литературы

1. The Singapore Public Service: A Development Oriented Promotion System. 2001 - 4-5 p. <http://app.psd.gov.sg/data/PSspeechTaipeiDec01SpCivilSvc.pdf>.
2. Dohrmann, Thomas. Kennedy, Cameron. Attracting the Best. *Transforming Government*. 2008. – P. 14.

Р.Т.Апасов

канд. филос. наук, доцент

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ КЫРГЫЗСТАНА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

The issue of modernizing the state service in the country sharpening acquires relevance. In the corps of state and municipal officials in Kyrgyzstan, shareware, you can select a group of professionals and members of the political leader of the team, which changes frequently. Unlike political team, professionals are ready for change as «carriers of democratic ideology» and know better how to change the system. Provides a number of recommendations to improve the performance of state employees and officials.

Из теории нелишне еще раз напомнить, что общество создает государство с целью упорядочения жизни людей. Государственные служащие, как руководящие, принимающие решения, так и функционеры-чиновники, обеспечивающие исполнительный механизм государственной машины, нанимаясь работать в органах государственной власти, в конечном счете должны быть нацелены на служение обществу.

И всегда актуален вопрос выдвижения народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных результативно работать. Вопрос модернизации госуправления в стране, и именно госслужбы, приобретает обостряющуюся актуальность в связи с необходимостью принятия решительных мер в пользу установления устойчивости управляемости и конкурентоспособности государства и, далее, повышения уровня качества жизни общества.

1. Состояние

Корпус государственных и муниципальных служащих Кыргызстана на сегодня представляет собой разнородную, мало структурированную категорию людей госаппарата, внутри которой, условно, можно выделить группы. Как правило, есть группа работников, которые осуществляют основные работы госорганов на уровне заместителей глав управлений, департаментов, ответственных специалистов и экспертов. Уровень профессионализма группы разный, в зависимости от опыта, личных способностей, но в целом он отвечает поставленным задачам, иначе они не смогли бы так долго продержаться при сменах администраций. Назовем их для удобства «профи».

Другой влиятельной группой функционеров являются люди (советники, помощники, секретари, начальники финотделов, орготделов, управляющие делами), пришедшие «в команду» с политическим назначенцем — главой министерства, ведомства и т. п. Практически ни один крупный ставленник в руководстве госструктур не меняет свой пост в одиночку, у него есть свои доверенные люди, «стиль руководства» и т.п. В качестве аргумента приводится практика США, где каждый новый президент приходит со своей командой (насколько оправданно сравнение администраций США и Кыргызстана, это другой разговор). В этой группе также присутствуют люди, которых пролоббировали родственники, друзья, предшественники, от просьб которых трудно отказаться, а также люди, оплатившие свое назначение. Отличие «своих преданных» от «пролоббированных» в том, что вторых постепенно вытесняют либо за счет них производят процентные сокращения госаппарата во время очередной кампании. Но

проблема в том, что по мере усиления коррупции и клановости эти вторые приобретают большую защищенность, нежели «профи». В такой схеме «профи» защищены в наименьшей степени, поскольку группа «профи» в ведомственных и муниципальных органах считается наименее прибыльной в смысле отдачи не в государственный бюджет, а пролоббированные легко соглашаются коррумпироваться и дальше. Выбрасывание «профи» из госаппарата, приход малокомпетентных политических руководителей, в целом депрофессионализация госаппарата, очевидны

Одна из главных тенденций современности – демократия и усложнение общества и по экономическим, и по политическим, и моральным составляющим. Государство должно соответственно реагировать на это. Одно из важных решений здесь – развивать профессиональные саморегулирующиеся (ассоциации, федерации, союзы, сообщества) организации, компетенция и возможности которых должны расширяться. Они могут взять на себя разработку, к примеру, предложений к техстандартам в отраслях, регламентам в видах деятельности, законопроектам и др. Значит, госчиновники должны улавливать тенденцию и уметь работать с названными организациями в изменившихся условиях. К сожалению, таковых незначительное количество. Из публикаций СМИ видно, что многие нерешенные проблемы общества возникают из-за нереагирования (неумения, нежелания) чиновников, как принимающих решения, так и исполнителей, на местах и в центре. И как государство может достойно реагировать на усложнение общества, если, наоборот, госаппарат упрощается, сокращается, методы работы примитивизируются?

Другой тенденцией современности является широкое распространение информации. Кыргызстан волей-неволей мировым течением внесло в информационный XXI век. Люди стали более образованными, более требовательными. Они уже не увлекаются разовыми политическими шоу и кастингом кандидатов, эпатажными обещаниями и выбросами компроматов, а хотели бы просто «нажатием кнопки» при интернет-опросах или местных референдумах принять решение и сообщить его властям. Также и предоставление госуслуг можно повсеместно развивать через интернет, «нажатием клавиши», без человеческого фактора. Но как это осуществить, если «наверху» сидит госчиновник, принимающий решение, непонимающий (или нежелающий понимать), что «электронный канал» связи с населением поможет ему знать состояние, нужды общества и люди смогут «протестировать» проекты государственных документов, предупредить неудачные решения. Особенно это касается госаппарата на муниципальном и региональном уровнях. Через электронные технологии госмеханизм может стать более понятным и доступным для общества.

В настоящих условиях, когда стране остро не хватает бюджетных средств, люди «на нервах» от прогнозов возможного недопоступления значительных средств в бюджет (порядка 40 %) от остановки проекта «Кумтор», недобора налогов, приобретает жизненно важное значение второй канал поступления средств – инвестиций. Следовательно, нужны работники госаппарата, которые могут квалифицированно проводить весь комплекс работ по привлечению инвестиций в страну, регион. Наблюдение показывает, что в госаппарате острый дефицит компетентных руководителей и специалистов, готовых работать с инвесторами, умеющих применять весь арсенал воздействия – от дружелюбной встречи до экономически расчетливых переговоров, с дипломатией. Более того, часто госчиновник ставит цель привлечь средства потенциального инвестора не в интересах государства, а для развития своего «теневого» бизнеса.

На этих примерах показывается, что качество работы государственных служащих страны отстает от запросов общества. В такой ситуации спрос и предложение на компетентных госслужащих разбалансированы. Были надежды на конкурсный отбор, но на практике нет системного (справедливого) принципа выдвижения из недр среднего звена на руководящие позиции. Коррупция дискредитировала изначально громко заявленную, по сути, благородную идею конкурсного отбора на госслужбу. Малая зарплата не привлекает действительно способных кандидатов, поэтому они не стремятся на госслужбу. В такой ситуации на госслужбу «проникают» те люди, которые имеют финансовый источник (свой бизнес, либо ежемесячное «довольствие» своих «контор», либо «откаты» от курируемых сфер и т.п.). Происходит «засорение» госаппарата «троянскими конями» со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В отличие от политических назначенцев, «профи» морально готовы к переменам. Весь их тернистый и противоречивый путь становления, тяжелые уроки и выводы готовят их к переменам. По мере постоянного расслоения внутри властной элиты, неустойчивости власти, усиливающегося недовольства этим обществом будет происходить рост и самосознания, и самоопределения «профи». Не зря же Ожегов в своем словаре характеризует эту группу как «носителя демократической идеологии». Выражение «служить бы рад, прислуживать тошно» становится все более востребованным среди «профи», и не только среди них (сам через это проходил). Защищая свои интересы, «профи» будут способствовать экономическому развитию, санации всего общества. Тем более, что они вольно или невольно сами построили такую несправедливую систему и потому лучше других знают, как ее изменить.

2. Перспективы

Реальность глобального мира – это конкуренция государств за капитал, людей и идеи. А фактически – за будущее своих государств в усложняющемся мире. Для Кыргызстана это особенно важно осознать, учитывая экономическую уязвимость, политическую нестабильность, нахождение общества в условиях постоянного психологического стресса. Но важно видеть и позитив. К примеру, завершенность строительства основного политического каркаса государства, наличие экономического базиса с природными ресурсами, выход среднего класса из узкого мирка строительства собственного благополучия, нацеленность нового руководства на развитие. Но важно теперь умение и способность нового руководства увлечь за собой людей на реализацию проектов развития страны. При этом государственные служащие должны стать авангардом прорыва, первыми помощниками нового политического руководства страны. Для осуществления прорыва, думаем, важно сосредоточиться на следующих основных направлениях.

1. Ограничить приход во власть представителей крупного бизнеса, этим разорвать связку «власть – собственность». На практике видно, что иначе постоянно «путается карман государства и своего бизнеса». Будут установлены ареалы действия государства, пределы его вмешательства в экономику бизнеса.

2. Развивать здоровую конкуренцию среди госслужащих, начиная от высокопоставленных (уполномоченных представителей правительства в регионах, мэров, акимов) и до работников аппаратов госорганов. Конкуренция – это нерв демократии, ее движущая сила. Через нее, если можно так сказать, усиливается мощь, качество государства, так как через конкуренцию отобраны лучшие

кадры обеспечат лучший менеджмент строительства всей конструкции государства, от экономического базиса до социальной сферы, реализацию прав и свобод граждан. Для этого необходимо наладить мониторинг и оценку их работы, выявление и внедрение лучших практик госуправления.

3. Учиться лучшим практикам госуправления других стран и творчески внедрять в практике Кыргызстана. К примеру, в России Минфином начата разработка радикальной кадровой реформы госслужбы, цель которой – экономия бюджетных средств и повышение качества госуправления [1]. Ориентиры – увеличение эффективности, внедрение инновационных методов, сокращение коррупции, повышение заработной платы до \$6 тыс./мес. В Казахстане указом президента «О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан» введена двухуровневая классификация адмгосслужбы – управленческий корпус «А», отбор в который ведется из второго исполнительного корпуса «Б». Реализуется принцип «социального лифта»: отныне госслужащий продвигается по карьерной лестнице поэтапно, проходя обязательные ступени роста в иерархии власти, совершенствуя свой профессиональный уровень. Исключения для тех, кто показывает выдающиеся организационные способности и результаты. Критерии отбора – эффективность работы, снижение бюрократизма и волокиты, соблюдение этики, антикоррупционная позиция. Зарплата с 01.01.2014 повышается им на 50 % и достигнет порядка \$3-4 тыс./мес. На этой основе может быть реализована гармонизация стандартов госуслуг с международными нормами [2].

4. Необходимо принять нормы, устанавливающие реальную оценку работы и ответственность госчиновников за несоблюдение стандартов оказания госуслуг, ужесточить наказания за отклонение от стандартов – экономические штрафы, за грубые и неоднократные ошибки – дисквалификация и увольнение, на несколько лет лишение права быть государственным или муниципальным служащим.

5. Для улучшения качества госслужащих необходимы:

– адекватная квалификации и личным способностям гибкая система оплаты труда с учетом рынка труда. Без этого наивно рассчитывать на качественное обновление корпуса госслужащих и приток новых лучших кадров, в том числе молодежи;

– регулярное прохождение госслужащих через курсы повышения квалификации с отметкой в личном деле и зачисление в резерв на выдвижение.

6. Необходимо изучить руководящие принципы и правила отбора, подготовки и расстановки кадров, разработанные в ЦК Компартии Киргизии, и нужные для дела нормы творчески применить в условиях госаппарата нового Кыргызстана (часть из вышеприведенных новшеств – в этих принципах. «Новое – это хорошо забытое старое»). Прошла эйфория суверенизации, тотальная критика прежней славной истории страны, пора правильно применить научные принципы историзма и диалектики и лучшие нормы советской практики, переработав, творчески использовать в нынешней жизни. Прямо скажем, что если хотя бы часть этих принципов применялась, качество работников госаппарата было бы на более высоком уровне.

Список использованной литературы

1. Гончаренко Н. Е. Время перемен // Известия», 27 сентября 2013.
2. Худайбергенов О. Экономика и прагматизм // Панорама: еженедельная газета Казахстана, 16 октября 2013.

А.Ж.Арстанов

преподаватель департамента магистратуры Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики,
финансовый директор
ОАО «Международный аэропорт «Манас»»

ВНЕДРЕНИЕ ЛУЧШИХ НОРМ И ПРАКТИК ИЗ КОРПОРАТИВНОГО И БИЗНЕС-СЕКТОРА В ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В КР

Each organization and each economy sector has its' own norms and rules, that lead to effectiveness, increase in productivity and as a result increase in profitability of the organization. Management of organizations via analysis, actions implemt combination of measures to reach effective work of organization and smooth business processes.

Корпоративный сектор - сравнительно новая форма организации по сравнению с государствами, армией и религиозными учреждениями. Опыт организации труда, структуры организации, бизнес-процессов, субординации, системы премирования и наказаний в госаппарате, армии и религиозных учреждениях на многие века больше, чем у корпоративного сектора. Обслуживание нужд населения шло через ремесленные мастерские, крестьянские хозяйства и торговые лавки. Только с началом капитализма появились вначале мелкие организации по получению прибыли, а со временем, по мере накопления капитала, крупные производственные заводы и фабрики. С появлением корпоративного сектора произошло резкое увеличение производительности труда, что привело к резкому росту экономик в странах, где происходило укрупнение капитала. Вместе с организациями с большой концентрацией людей в одном месте появилась необходимость в организации труда, процессов, мотивации, планировании, разделении труда, и все это требовало управления всеми этими процессами.

Можно сделать вывод, что появление профессионального руководства предприятиями было одной из причин резкого роста производительности труда и прорыва в благосостоянии стран. Более того, сравнительно маленький опыт организации труда в корпоративном секторе очень быстро развивался и развивается в настоящее время. Вначале при организации труда примером для корпоративного сектора были организация труда и структуры в госаппаратах и армии, где идет жесткая вертикальная власть и исполнительская дисциплина. Однако в 21 веке корпоративный сектор уже ушел далеко вперед даже в сравнении с 50-ми годами 20-го века. Корпоративный сектор постоянно развивается, и корпоративное управление стало само по себе отдельной профессией. Руководство одной компании может переходить из одного сектора экономики в другой и приносить пользу в разных секторах. Эффективная работа руководства основывается на некоторых общих принципах работы, которые помогают систематизировать работу и получать эффективные результаты вне зависимости от сектора экономики. Развитию корпоративного сектора помогают и кризисы, происходящие в корпоративном секторе, об этом можно убедиться на примере кризиса, произошедшего в американской экономике в 2001 году, связанного с недостоверной финансовой отчетностью компании Enron и последующим закрытием одной из крупнейших в мире аудиторской компании Arthur Andersen, что далее повлекло череду банкротств крупных компаний США: WorldCom, Qwest Communications, Merck, Global Crossing и др. Результатом кризиса стало внедрение

в США закона Сарбейнза — Оксли (Sarbanes – Oxley Act), которое ужесточило требования к финансовой отчетности и обязало листинговые компании следовать жестким нормам, связанным не только с формированием отчетности, но и формой корпоративного управления, внедрением обязательных структурных подразделений и постоянно действующих комиссий в структуре организации. Нормы корпоративного управления утверждены во многих странах на законодательном уровне или в форме рекомендаций надзорных органов, которые имеют силу законодательных актов.

Так, ниже приведены некоторые из практик корпоративного сектора, которые могут быть использованы в государственном секторе для получения положительных результатов деятельности. Данный перечень не является полным, а лишь частью мер, которые могут быть использованы в работе государственных учреждений.

Определение миссии организации

Миссия организации фокусирует организацию на определенные действия, она же определяет стратегию организации, необходимую для достижения важнейших целей и дисциплинирует организацию. Миссия помогает не распылять усилия и ресурсы организации на различные проекты, а концентрироваться на деятельности, описанной в миссии и стратегии организации. Особенность людей состоит в том, что им необходима для полноты существования самореализация, и человек, работающий в организации и принявший в себя суть миссии организации, будет работать эффективнее и мотивированнее, чем в организации без определенной стратегии существования с одной лишь целью получить прибыль.

Видение и стратегия развития организации в долгосрочном плане и краткосрочных перспективах

Стратегия является документом, который описывает результат, которого организация стремится достичь в определенный промежуток времени от 3 до 20 лет. Стратегия помогает организации учесть ресурсы в наличии и держаться определенного фарватера в своих действиях, чтобы достичь поставленных целей.

Функциональная организационная структура

Функциональная организационная структура должна отвечать требованиям стратегии организации и консолидировать человеческие ресурсы организации соответственно. При организации труда важно продумать распределение обязанностей, чтобы нагрузка на одних ответственных лиц совпадала с их фактическими возможностями и ресурсами, чтобы не создавать позиции, которые ведут к неисполнению поставленных задач. Например, создание структурного подразделения с малым количеством людей, которые одновременно ответственны за широкий спектр вопросов. Структура должна отвечать и требованиям условий адекватного внутреннего контроля. Одно ответственное лицо не может быть ответственно одновременно за закуп, за списание средств и за учет средств. Структура организации подотчетности и процедура принятия решений должна использовать максимально полный поток информации, имеющейся в организации по какому-либо вопросу.

Регламентирование повторяющихся бизнес-процессов

В ежедневной деятельности организаций многие бизнес-процессы повторяются. Если идет постоянное повторение процесса, то необходимо данный процесс регламентировать для сотрудников, чтобы при каждом его повторении не приходилось думать и принимать решения. Процесс описан, регламентирован, сотрудник следует только утвержденной инструкции, в случае непредвиденного отклонения от описанного процесса обращается к вышестоящему руководству.

Снижение «transaction costs» – использование неформальных решений и делегирование решений, где это возможно, для увеличения скорости продвижения поставленных задач

Во многом следование описанным процедурам мешает скорости выполнения поставленной задачи. Это является одной из проблем на крупных предприятиях. Это замедляет в конечном итоге развитие предприятия. После регламентации процессов организация должна будет проанализировать сам процесс принятия и исполнения решений и максимально снизить временные рамки на процессы. Также организация должна сама разработать возможность делегирования на более низкие уровни процесса принятия решения и его исполнения. Например, если право подписи дано только гендиректору крупного предприятия, то многие процессы будут замкнуты на нем/ней. Таким образом, срочные вопросы могут быть задержаны без согласия первого руководителя, и такое предприятие в конечном итоге будет медленнее реагировать на изменения, чем предприятие, на котором управленец среднего звена может принимать решения в его полномочиях.

Управленческая отчетность

Управленческая отчетность является одним из важных аспектов для успеха предприятия. Компании в настоящее время не оказывают только одну услугу или выпускают только один продукт. Львиная доля компаний выпускает множество видов продукции или услуг. Себестоимость по каждому отдельному продукту должна быть правильно оценена. Без правильной отчетности данные продукты не могут быть конкурентоспособны. Современные реалии таковы, что новым игрокам, выходящим на рынок, приходится преодолевать барьеры. Одним из инструментов является предоставление услуг ниже себестоимости на время конкурентной борьбы. Для примера приведем конкуренцию производителей или компаний, оказывающих услуги. Крупные вертикально интегрированные производители путем демпинга захватывают рынок, а мелкие уходят из рынка вследствие того, что не могут выдержать конкуренции по ценам. Захватив рынок, крупный производитель может уже поднять цены. Одной из причин является не только размер компании, имеющей дополнительные субсидии со стороны акционеров, но и точная своевременная управленческая отчетность. Управленческая отчетность нацелена не только на фактические результаты деятельности и динамику продукции, но и на будущие периоды. Компания, которая своевременно реагирует на вызовы от конкурентов и экономических условий, имеет сильные шансы на продолжение деятельности по сравнению с теми, кто не имеет качественной прогнозной отчетности.

Внедрение KPI (основных производственных показателей) – как финансовых, производственных, так и нематериальных индикаторов работы организации и сотрудников

Внедрение основных производственных показателей эффективности является одним из важных аспектов для измерения результатов работы как предприятия в целом, так и структурных подразделений, руководства, отдельных сотрудников. Без правильно измерения результатов не будет адекватного поощрения и наказания и соответственно и эффективного развития организации.

Использование компьютерных технологий для увеличения производительности труда сотрудников

Мир компьютерных технологий стремительно развивается, и сложные вычисления и учет деятельности могут быть предоставлены одной компьютерной программой. Чем больше спроса на компьютерную программу, тем цена на данную программу будет снижаться. Вместе с внедрением будет увеличиваться производительность организации. ERP (планирование ресурсов предприятия) системы в Кыргызской Республике на данное время непопулярны вследствие их дороговизны. Внедрение одной программы, например, SAP, Microsoft Dynamics Axapta на крупном предприятии может обойтись от 1 млн до 10 млн долларов США, что нерентабельно для многих производителей КР. Однако во многих странах ERP системы уже активно используются и малыми предприятиями. Спрос на них ежегодно увеличивается, и, соответственно, увеличиваются продажи внедрений данных программ. Внедрение данных систем позволяет компании получить детализацию расходов, доходов и нефинансовой информации в разных аспектах, помогает руководству компании принимать правильные и своевременные решения.

Управление человеческими ресурсами, возможность увеличения доходов сотрудников в зависимости от результатов

Одним из важных составляющих успеха предприятия является мотивированный персонал. Кроме миссии, стратегии и целей существования предприятия сотрудник предприятия должен быть и адекватно поощрен. Уравниловка в получении заработной платы контрпродуктивна на предприятии. Эффективные сотрудники после определенного периода времени будут осознавать, что в независимости от результатов их работы уровень оплаты не меняется, и наоборот.

Нахождение и использование наиболее эффективных решений для организации

Данный посыл является само собой разумеющимся для всех людей, однако в организациях каждый работник имеет свою мотивацию. Необходимо при организации труда составить систему оплаты и мотивации таким образом, чтобы составляющие ее сотрудники были заинтересованы в принятии наиболее эффективных решений для данной организации.

Эффективная система внутреннего контроля, наличие внутреннего аудитора

Система внутреннего контроля нужна для обеспечения сохранности имущества компании и правильного отображения результатов деятельности. Функции создания внутреннего контроля берет на себя руководство компании, бухгалтерия, но вместе с размерами компании и увеличением количества операций руководство и бухгалтерия компании могут не уделять достаточно времени на проверку адекватности систем внутреннего контроля на предприятии. Поэтому средние и крупные предприятия должны иметь отдел внутреннего аудита для создания и обновления систем внутреннего контроля. Данный отдел требуется на законодательном уровне во многих государствах: в США, Канаде. В Великобритании он рекомендуется со стороны профессиональных организаций и фондовых бирж, что, по сути, является обязательным требованием для листинговых компаний. Последние 50 лет развития корпоративного сектора привели к тому, что разработаны лучшие практики для управления корпоративным сектором, и для компаний не требуется разработка новых методов и структур организации, следует принять имеющиеся лучшие практики и концентрироваться на самом бизнесе.

Постановка целей и контроль за исполнением и получением результата

Для эффективности ежедневной работы необходимо иметь четкую постановку задач и контроль за их исполнением.

Исполнительская дисциплина

Исполнительская дисциплина является корнем в развитии компании. Без нее все планы не будут реализованы или будет очень медленное их исполнение. Исполнительская дисциплина – это следствие комплекса мер по мотивации персонала и структурирования бизнес процессов. Однако ее следует отметить отдельно, так как без должного качественного исполнения задач сотрудниками общий результат деятельности предприятия будет посредственным, и в итоге компания потеряет в конкурентной борьбе с другими предприятиями. Одной из причин быстрого роста экономики Казахстана в последние 15 лет является не только наличие природных ресурсов, но и сильная исполнительская дисциплина на предприятиях.

Инициирование законодательных инициатив, которые уберут препятствия, снижающие эффективность труда

Если усилия по улучшению деятельности организации не приводят к росту ожидаемых показателей и после анализа причин выявляется то, что рамки закона препятствуют росту, то руководству надо принять решение об инициации законодательных инициатив, отодвинуть данные препятствия на пути роста компании. Кыргызская Республика сравнительно недавно получила независимость, многие законодательные акты постоянно меняются и совершенствуются, некоторые законодательные акты могут противоречить другим законам, поэтому, если существующие законодательные рамки мешают развитию организации, то целесообразно поднимать инициативы на пересмотр законодательных актов. Вышеперечисленные практики взяты из собственного опыта и являются субъективным мнением по поводу того, на что нужно организациям обратить внимание при необходимости пересмотра действующего состояния дел.

Список использованной литературы

1. Друкер П. Классические работы по менеджменту. – М.: ООО «Юнайтед пресс», 2009. – 218 с.
2. www.wikipedia.org

Н.Д.Дусумбаев

преподаватель департамента магистратуры Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики,
начальник управления экономики, стратегического развития
и тарифной политики Государственного предприятия
«Национальная компания «Кыргыз темир жолу»»

ФАКТОРЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ МОЛОДОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ

Nowadays activity in the high education system which is related to the preparing of the civil servants is aimed to create all possible conditions for cultivating perspective, successful and responsible experts. Among the existed educational tools implemented in the high education system, most important becomes the way of preparing specialists based on developing the creative and independent approach to all the activities, and first of all to activity in capacity of the civil servant.

Мне очень часто приходилось слышать один и тот же вопрос от студентов, обучающихся не только в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. Вопрос этот звучит так: «А нам помогут узнать нашу работу, то, что нам предстоит делать?»

Так получается, что период школьного обучения и обучения в системе высшего образования не позволяет нам выпустить в среду государственной службы уже полностью сформировавшегося в творческом и самостоятельном плане сотрудника системы государственного управления.

Недостаточная квалификация, слабая ориентированность, низкий уровень сопутствующих навыков, личностная незрелость выпускников и, как следствие, низкие стартовые позиции для эффективной профессиональной адаптации молодых специалистов, пополняющих армию государственных служащих, обуславливают замедление результативности работы государственного служащего.

И, как результат, оценка текущего кадрового потенциала государственной службы отражена в Программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, одобренной постановлением правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218, которая характеризует следующую ситуацию: «...в работе государственных органов доминирующей (44 %) проблемой является недобросовестное исполнение возложенных задач и функций, неумение осваивать новые направления деятельности. Утеряны механизмы передачи профессионального опыта, институциональной памяти и связи таких поколений. Система государственной службы не справляется с задачей насыщения необходимыми кадрами. Однако и высшее профессиональное образование не обеспечивает необходимый уровень кандидатов для поступления на государственную службу. В 2012 году из 7104 конкурсантов порог преодолели лишь 3493 кандидата (49 %)» [1].

Во многом текущее положение в системе подготовки кадров высшей школы можно объяснить искажением парадигмы построения всей системы высшего образования как результат стихийно формировавшегося процесса в период образования самостоятельного, независимого государства в девяностых годах двадцатого века.

Этот вынужденный период является следствием разрыва народнохозяйственных связей, в том числе в системе межгосударственного обмена и подготовки кадров, обусловленный значительным спросом на диплом как статусный показатель, и стремлением заработать на системе подготовки кадров при огромном дефиците государственного финансирования и ограниченных возможностей материальной, научно-технической, кадровой базы, что привело к стремительному снижению качества образования в системе подготовки специалистов высшей школы.

Погоня за массовыми, «коммерческими» специальностями привела к ситуации, когда почти каждый вуз берет на себя ответственность выпускать экономистов и менеджеров без учета реальных потребностей экономики Кыргызской Республики.

Обострение ситуации, связанной с нехваткой профессиональных управленцев среднего и высшего звена во всех сферах деятельности, включая и государственное управление, проявилось в постреформенный период, когда возникла крайняя необходимость в управленцах «новой формации», готовых внести свой вклад, выстроить новый стиль работы, основанный на творческой составляющей и инициативе.

Немаловажным выступает и тот факт, что сегодня и сама государственная служба является институтом, который подвергается реформам, влияющим на изменения внешней среды. При этом быстрое обновление и смена общественной социально-политической формации в республике, ускоренный темп экономических процессов и административных реформ требуют незамедлительного реагирования и в системе подготовки молодых специалистов, основанной на принципах сокращения времени адаптации молодых специалистов в статусе государственного служащего, готовых мгновенно работать на результат в системе государственного управления.

При этом эффективность и результативность реформ во многом зависят от степени взаимодействия – параллельной адаптации института государственной службы к новым социально-экономическим условиям, формирующимся институтам гражданского общества, социально-профессиональной адаптации государственных служащих к изменениям в их профессиональной деятельности в период реформирования государственной службы, а также системы подготовки государственных служащих с учетом происходящих изменений.

И именно подготовка государственных служащих – это самый ответственный базовый этап реформы государственной службы, который формирует основу для последующей организации нового стиля профессиональной деятельности, этических норм, новых взглядов на содержание профессии и способы выполнения обязанностей.

Одним из основных, приоритетных направлений работы по повышению кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике, отраженных в Программе по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, одобренной постановлением правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218, выступает решение задачи

формирования системы вхождения в должность молодых государственных служащих и продвижения по должности [1].

Во многом основа эффективного формирования или даже функционирования системы вхождения в должность молодых государственных служащих закладывается еще в период прохождения обучения в высшем учебном заведении. Считается, что возможность успешного выполнения функциональных (должностных) обязанностей обуславливается [2]:

- профессиональной характеристикой специалиста (образование, квалификация, вопросы для оценки компетенции специалиста) – на 30 %;
- личностными качествами – на 30 %;
- умением руководителя работать с людьми – на 40 %.

Именно на уровне высшей школы необходимо прививать студентам, среди которых до сих пор сильно высок процент дезориентации в выборе будущей работы, особенности корпоративной культуры государственных служащих, проводить ознакомление с предстоящими должностными обязанностями, навыками построения взаимодействия по вертикали и горизонтали в системе гражданской службы, прививать моральные стимулы для формирования модели поведения активного государственного служащего.

Успех профессиональной адаптации начинающих сотрудников государственной службы определяется не только перечнем требований и ограничений, связанных со спецификой гражданской службы, но и системой ценностей самой личности, так называемыми ценностными ориентирами, которые закладываются еще в период обучения в вузе.

В период коллективного обучения и индивидуального усвоения формируется тот ценностный арсенал, моральные ориентиры, которые в дальнейшем будут определять всю систему построения работы чиновника, отношения государственного служащего к своим обязанностям и правам.

Как отмечалось ранее, профессиональная адаптация молодых сотрудников прежде всего зависит от степени личностной зрелости и ориентированности студентов на профессию со всеми ее недостатками и преимуществами.

Система учебной и преддипломной практики, то есть с отрывом от обучения, все еще носит декларативный характер и не дает нужный эффект, не позволяет в ограниченный период времени в хаотично выбранном месте проведения практики закрепить багаж необходимых знаний.

В этой связи в процессе построения образовательного процесса как никогда важной и незаменимой выступает возможность пополнения преподавательского состава педагогами из системы государственной службы, имеющими опыт управленческой, организационной работы.

Приоритетным в учебно-методической работе становится насыщение программ и учебных планов узкоспециализированными дисциплинами, имеющими непосредственное отношение к технологии организации и построения ежедневной работы государственного служащего на рабочем месте. Таким образом, формирование учебных программ с учетом новых подходов в государственном управлении должно акцентироваться именно на усвоении

навыков, а не только теоретических знаний, которые помогут государственному служащему не только решать поставленные задачи, но и развивать способности, чтобы адекватно воспринимать новые условия, творчески вырабатывать конструктивные решения, прогнозировать их последствия.

Комплекс образовательных дисциплин в первую очередь должен включать направления, которые позволяют сформировать у перспективного государственного служащего устойчивое представление и вооружить его знаниями и умениями в следующих областях:

- коммуникационные технологии, этика написания делового письма, этика служебных отношений,
- техника личной работы, риторика, технология ведения переговоров;
- технология формирования управленческих решений, оценка последствий и рисков,
- основы управления персоналом, отношения руководства и сотрудничества,
- макро- и микроэкономическая политика, инструментарий ее реализации,
- правовое регулирование с учетом отраслевой специализации,
- отраслевая специализация иностранного языка.

В этой связи как никогда важно внедрение в систему подготовки государственных служащих на уровне высшей школы контроля за процессом личностного взросления студента в течение всего периода обучения посредством реализации принципа профессионального кураторства из числа действующих государственных служащих.

Это, прежде всего, предусматривает формирование подхода образования студента «вне места обучения» через постановку заданий под руководством куратора, направленных на овладение приемами работы государственной службы, ознакомление со сферой государственной службы, привлечение студентов в качестве наблюдателей для участия в работе проектных целевых групп министерств и ведомств, участие в работе совещаний, комиссий, в подготовке аналитических обзоров информационных источников по определенной проблеме.

Внедрение профессионального кураторства при необходимости со специализацией по каждой группе позволит, прежде всего, сформировать конкретное представление у студента о выбранной профессии, укрепить его профессиональную ориентацию и значительно сократить период адаптации при дальнейшем трудоустройстве.

Не менее важным остается решение вопроса дальнейшего развития непрерывности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих уже на этапе выполнения своих должностных обязанностей.

Список использованной литературы

1. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы, одобрена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 218.
2. Егоршин А.П. Управление персоналом: Учебное пособие для вузов /А.П. Егоршин. – 3-е изд. – Нижний Новгород: Нимб, 2003. – 303 с.

С.А.Алымкулова

руководитель Центра тестирования
Государственной кадровой службы
Кыргызской Республики

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ГОСУДАРСТВЕННЫМ ДОЛЖНОСТЯМ КАК ОСНОВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Qualifications to public offices as the basis of professional public service

Конечным этапом в процессе дифференциации и специализации общественного труда, социальной деятельности в целом является формирование профессиональных должностей. Государственная служба как особая отрасль профессиональной деятельности не составляет исключения. Процесс дифференциации административного (аппаратного) труда завершается образованием необходимых для деятельности государства административных должностей.

Должность является исходным началом (первоосновой) организационной структуры любой социальной деятельности.

Законом Кыргызской Республики «О государственной службе» установлено, что государственная служба – это деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики [1].

В то же время настоящим законом регламентировано, что государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Кыргызской Республики, иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственные должности подразделяются на политические государственные должности и административные государственные должности.

Принимая во внимание, что сфера действия настоящего закона распространяется на госслужащих, занимающих административные государственные должности, подробно остановимся на квалификационных требованиях к административным государственным должностям.

При разделении государственных должностей на политические и административные законодатель также устанавливает, что административные государственные должности подразделяются на категории руководителей и специалистов, а также на следующие группы:

- высшая должность;
- главная должность;
- старшая должность;
- младшая должность.

В свою очередь, каждая группа должностей подразделяется на категории (например, В-А и В-Б, М-А и М-Б), которые являются классификационной характеристикой совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающими объем и характер должностных полномочий [2].

Исходя из того, что в Кыргызской Республике предусмотрена конкурсно-карьерная модель государственной службы, поступление на государственную службу, а также замещение административных государственных должностей проводится через конкурс.

Цель проведения конкурса – выявление наиболее подготовленных претендентов в соответствии с предъявляемыми квалификационными требованиями на замещаемую должность, включая образование, опыт работы, профессиональные и общие знания, деловые качества, а также мотивацию кандидатов.

Согласно рассматриваемому закону, в квалификационные требования к административным государственным должностям включаются требования к уровню и профилю профессионального образования с учетом категории и группы административных государственных должностей, к стажу и опыту работы по специальности и соответствующим профессиональным навыкам.

К административным государственным должностям устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

- младшие административные государственные должности – без предъявления требований к стажу работы;
- старшие административные государственные должности – стаж государственной службы на младших должностях не менее одного года или стаж работы по специальности не менее трех лет;
- главные административные государственные должности – стаж государственной службы на старших должностях не менее трех лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;
- высшие административные государственные должности – стаж государственной службы на главных должностях не менее пяти лет или стаж работы по специальности не менее семи лет.

Причем требования к стажу на госслужбе или по специальности на главные и высшие группы должностей были изменены по законодательной инициативе депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Законом от 20 октября 2011 г. в сторону снижения в целях привлечения молодых управленцев [3].

Таким образом, законодатель, устанавливая требования к стажу на государственной службе или по специальности, также предоставляет право государственному органу самостоятельно определять квалификационные требования по каждой административной государственной должности исходя из потребности в специалистах.

В реализации Закона «О государственной службе» правительство Кыргызской Республики утвердило Типовые квалификационные требования к группам административных государственных должностей государственной службы Кыргызской Республики [4].

Типовые квалификационные требования устанавливаются к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу работы по специальности и профессиональным компетенциям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Государственные органы на основе настоящих Типовых квалификационных требований к группам административных государственных должностей, по согласованию с уполномоченным государственным органом по делам государственной службы – Государственной кадровой службой Кыргызской Республики (далее – уполномоченный государственный орган) разрабатывают и утверждают приказом руководителя государственного органа квалификационные требования к каждой административной государственной должности, предусмотренной их штатным расписанием. Изменения и дополнения к квалификационным требованиям производятся государственными органами по согласованию с уполномоченным государственным органом.

Квалификационные требования к административным государственным должностям разрабатываются в соответствии с Типовыми квалификационными требованиями и не могут им противоречить.

В управлении кадровыми процессами на государственной службе особое значение приобретают процедуры отбора и порядок назначения на должности, квалификационные требования и должностные инструкции, описание должностей, их модель, функции, организационное проектирование и планирование трудовых ресурсов, нормативы управленческого труда и степени укомплектованности органов власти кадрами.

Требования к должности указывают на то, какими качествами должен обладать человек, чтобы успешно выполнять данную работу: опытом, профессиональными знаниями и навыками, физическими характеристиками, состоянием здоровья и внешностью, мотивацией, интеллектуальными способностями, формальными характеристиками, личными и деловыми качествами, а также другими специальными требованиями, такими как, например, ненормированный рабочий день, возможность переезда в другой город или частые командировки.

Очевидно, что найти идеального или абсолютно подходящего по всем характеристикам кандидата бывает довольно сложно или же вообще невозможно. Поэтому требования к должности должны быть реалистичными и допускать определенную степень гибкости.

Кроме того, требования к должности могут служить основой для подготовки плана интервью с кандидатом в резерв на выдвижение. Вопросы интервью должны быть увязаны с требованиями к должности и направлены на то, чтобы выяснить, обладает ли кандидат качествами, необходимыми для успешной работы. Требования к должности являются основой процесса поиска и отбора кадров. Они дают ориентиры для выработки критериев, используемых при оценке кандидатов.

Анализ работы – это необходимая предпосылка эффективного отбора кадров. Кроме того, она является основой для принятия решений по большинству кадровых вопросов (оценка профессиональных результатов, разработка программ обучения, системы поощрений, развития и продвижения по службе и др.).

Диагноз кадров начинается непосредственно с анализа трудового потенциала, предполагающего определение тех индивидуальных качеств или черт реальных работников, которые имеют организационную значимость. В специальной литературе для характеристики таких качеств, выражающих организационные возможности сотрудников, используются различные термины: «способности», «компетенция» («компетенции»), «качества», «черты», которые преимущественно употребляются как синонимы [5].

Способности или компетенции – это личностные (врожденные и приобретенные) качества, профессиональные и социальные (характеризующие общение, коллективное взаимодействие) знания и навыки, которые могут быть использованы для реализации целей организации. Весь персонал организации представляет определенный набор компетенций, необходимых для выполнения ее задач. И с этой точки зрения управление персоналом является управлением способностями, их подбором, формированием, использованием, сохранением и развитием.

Совокупность организационных способностей работника образует профиль компетенций. В данном случае имеется в виду, что если объединить способности работника, то в результате как бы вырисовывается его трудовой профиль. Профиль способностей дает возможность судить об организационных возможностях сотрудника. Систематизированная в зависимости от потребностей организации совокупность таких профилей выступает отправной базой всего планирования персонала.

Профиль компетенций определяется на основе соотнесения качеств сотрудника с той работой, которую он призван выполнять. Практическое определение профиля компетенций отдельных работников и всего персонала – непростая задача. Ее сложность состоит, прежде всего, в трудности различения важных для конкретных случаев и в то же время не типичных для данного вида работы в целом способностей и их проявлений. Преодолеть эти трудности помогает анализ характеристик профессиональной деятельности (работы), сопоставимый с наблюдением организационного поведения сотрудника. На базе такого анализа выделяются конкретные компетенции и вырисовывается их профиль.

Таким образом, законодатель предоставляет право каждому госоргану дополнительно устанавливать квалификационные требования к каждой должности исходя из потребностей в укомплектовании специалистами, которые можно разделить на требования к:

- уровню профессионального образования;
- профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей;
- уровню знаний Конституции Кыргызской Республики, законов и других подзаконных актов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Как видно, в отличие от требований к образованию и стажу государственного служащего, которые закреплены Законом «О государственной службе», требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, должны устанавливаться нормативным актом государственного органа, в котором учреждена данная должность, и включаться в должностной регламент служащего. Это объясняется тем, что работа в различных сферах государственного управления требует специфических знаний и навыков, поэтому установление единых требований по ним для всех должностей госслужбы, в отличие от требований к образованию и стажу, невозможно.

При этом должность государственного служащего любого госоргана должна устанавливать наличие деловых качеств и навыков работника в объеме, необходимом для исполнения своих должностных обязанностей:

- способность определять стратегию развития системы госоргана и направления его деятельности, изыскивать новые формы и методы его деятельности, разрабатывать механизмы их практической реализации;
- способность планировать, организовывать и анализировать свою деятельность, деятельность подчиненных подразделений и сотрудников;
- обязательное владение компьютерной техникой и оргтехникой;
- знание этических норм и способность применять их в профессиональной деятельности и служебном общении.

Если Законом «О государственной службе» четко предусмотрены квалификационные требования к административным государственным должностям, то, к сожалению, квалификационные требования к политическим государственным должностям ни в одном нормативном правовом акте не предусмотрены. В связи с этим предлагается при разработке законопроекта, определяющего статус и порядок прохождения политической государственной службы, предусмотреть квалификационные требования при назначении на политические государственные должности. Особенно это важно при партийной принадлежности.

В международной практике предусмотрено: чтобы быть политическим деятелем, кандидату необходимо пройти долгий ряд ступеней практической деятельности и учебы. Прежде чем гражданин займет заметный пост, он пройдет обучение в престижном университете, заграникомандировках, стажировках в министерствах, аппаратах партии, законодательном органе и т.д. В результате формируется высококвалифицированный чиновник, отвечающий интересам правящих кругов своего общества.

На первые и вторые роли государственных служащих, как правило, котируются лица, имеющие ученую степень доктора или магистра. Лица, имеющие высшее образование, могут претендовать на должности среднего уровня управления.

Тем не менее, на государственной должности любого уровня в первую очередь нужен управленец, причем с государственным подходом к решению поставленных задач. А профессионализм и компетенции являются отправной точкой в профессиональной государственной службе.

Список использованной литературы

1. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» // «Эркин Тоо» от 24 августа 2004 года № 71-72.
2. Указ Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 г. № 145 «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики и Реестра муниципальных должностей Кыргызской Республики» // «Эркин Тоо» от 2 июля 2013г. № 55.
3. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 20 октября 2011 г. // «Эркин Тоо» от 28 октября 2011 года № 91.
4. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы» от 28 июня 2013 года № 383.
5. Минько М. Время «Ч»: Модель компетенций HR-менеджера/Марина Минько. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – С. 25-27.

Г.К.Ташкулова

канд.экон.наук, доцент департамента бакалавриата
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

In the course of formation of new political and economic space during formation of the Kyrgyz statehood and independence the main aspect of development is quality of public administration in this connection in the Kyrgyz Republic the questions relating to a problem of increase of efficiency of activity of government bodies of the power become most significant and actual.

В процессе формирования нового политического и экономического пространства в период становления кыргызской государственности и независимости основным аспектом развития является качество государственного управления, в связи с чем в Кыргызской Республике наиболее значимыми и актуальными становятся вопросы, относящиеся к проблеме повышения эффективности деятельности государственных органов власти, с оценкой качества услуг, оказываемых государством в контексте развития государства и общества в целом.

Однако деятельность органов государственной власти с трудом приобретает новые качества, которые бы соответствовали современным требованиям. Многие преобразования носят поверхностный характер, сводятся к неоправданно частым реорганизациям органов государственной власти. Объективные потребности в изменении системы государственного управления в Кыргызской Республике обуславливают необходимость разработки и внедрения механизмов, способствующих повышению качества управления и эффективности деятельности органов государственной власти [5].

Современная тенденция совершенствования механизма государственного управления в Кыргызской Республике расширила функции государственного управления, выявила новые проблемы, но в то же время дала новые возможности, например, введение системы электронного правительства. Однако для определения качества и эффективности государственного управления в Кыргызстане не разработана подходящая, точная и достоверная методика оценки качества управления, и многие ученые страны сейчас занимаются вопросами внедрения определенных показателей. Оценка качества государственного управления предложена Всемирным банком (индикатор CPIA - Country Policy and Institutional Assessments), Transparency International, ПРООН [3, 1-5].

В докладе «Показатели эффективности государственного управления в странах Мира» (Worldwide Governance Indicators) указывается, что правительства многих развивающихся стран достигли существенных успехов в борьбе с коррупцией, а некоторые из них уже не уступают развитым странам по сводным показателям эффективности государственного управления. Примеры надлежащего управления отмечаются в странах с самым разным уровнем дохода, и несколько стран с формирующейся рыночной экономикой не уступают развитым странам по основным показателям качества государственного управления. В рамках

исследования осуществляется оценка качества государственного управления по шести основным параметрам (рис. 1) [10].

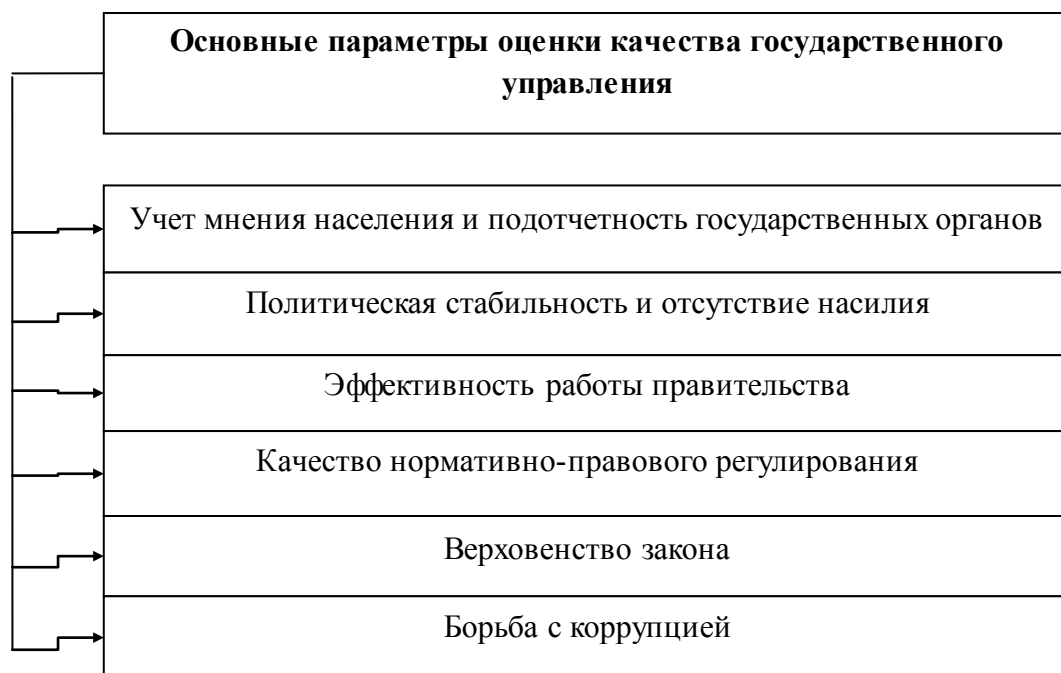


Рис. 1. Основные параметры оценки качества государственного управления

Следует отметить, что оценка стран производится на основе процентных показателей. Каждое государство по каждому из шести критериев получало свой рейтинг. К примеру, рейтинг 70 % означает, что качество государственного управления в данном государстве лучше, чем в 70 % государств мира, но хуже, чем в 30 % [10].

Далее рассмотрим более детально каждый показатель. Первый и один из важных показателей – показатель «учет мнения населения и подотчетность государственных органов». Исходя из имеющейся информации по данным Всемирного банка, на конец 2011 года из возможных 100 баллов Кыргызстан имеет лишь 27 баллов, тогда как в 2007 году данный показатель составлял 32 балла, что, конечно, свидетельствует о том, что в Кыргызстане очень невысокий уровень свободы слова, население не верит в объективность различного рода политических выборов и т.д. [7].

Второй показатель «политическая стабильность и отсутствие насилия» из 100 возможных имеет всего 16 баллов, а в 2007 году данный показатель составлял 22 балла. Данный факт свидетельствует о высокой вероятности дестабилизации правительства неконституционными методами или с применением насилия, две революции в стране тому подтверждение.

Третий показатель также является достаточно важным. Это «эффективность работы правительства». Большинство респондентов дали 31 балл из максимальных 100 баллов, а в 2007 году показатель составлял 36 баллов. Это свидетельствует о том, что более 70 процентов населения считают некачественной работу госслужащих и низким качеством оказываемых правительством услуг.

Четвертый показатель, «качество нормативно-правового регулирования», имеет самые высокие баллы (45 баллов), тогда как в 2007 году данный показатель составлял 40 баллов. Все-таки почти половина населения Кыргызстана считает, что правительство Кыргызстана вырабатывает обоснованную политику, которая способствует развитию экономики в целом. Данную тенденцию можно представить на рис. 2 [7].



Рис. 2. Динамика показателей качества государственного управления в Кыргызской Республике в 2007-2011 гг.

Пятый показатель «верховенство закона» свидетельствует о степени доверия различных субъектов к действующим в обществе нормам и их готовности соблюдать эти нормы, в том числе оценка эффективности принудительного исполнения договоров, защиты прав собственности, работы полиции и судебных органов, уровня преступности и распространения насилия. Данный показатель имеет тенденцию к снижению с 15 баллов в 2007 году до 9 баллов в 2011 году.

И последний показатель оценки качества государственного управления «Борьба с коррупцией» означает оценку распространенности практики использования государственной власти в корыстных целях. В Кыргызстане значение данного показателя за 5 лет снизилось в два раза с 20 до 10 баллов, что, несомненно, свидетельствует о высокой степени коррупции в органах государственной власти.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Кыргызская Республика находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и человеческому потенциалу. Согласно ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Кыргызстан значительно уступает большинству стран СНГ [1].

Наиболее распространенный подход к оценке уровня государственного управления оценивается с позиции основных экономических показателей, и основной

индикатор определения качества государственного управления может быть определен с помощью оценки индекса развития человеческого капитала (ИРЧП).

В последние годы семейство индикаторов, которые измеряют ИРЧП, было расширено, а сам индекс подвергся существенной корректировке. На данный момент методологические основания сделали ИРЧП одной из самых авторитетных классификаций, характеризующих общественное развитие. На рис. 3 представлены основные показатели рейтинга Кыргызской Республики с позиции индекса развития человеческого капитала.

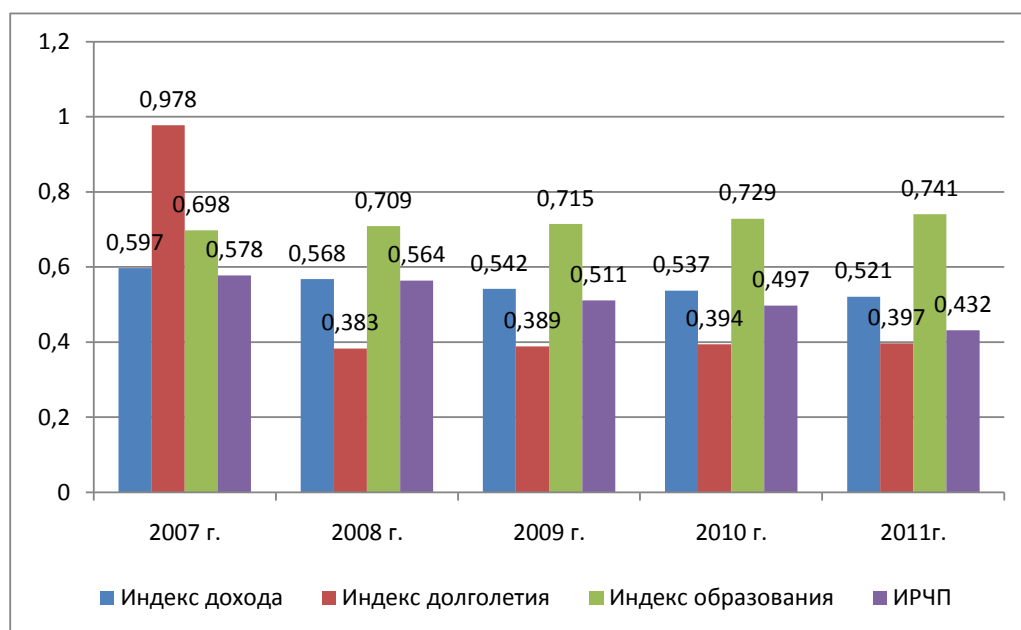


Рис. 3. Динамика рейтинга Кыргызской Республики согласно ИРЧП в 2007-2011 гг. (%)

Из проведенного анализа можно сделать следующие выводы. Кыргызстан входит в группу со средним уровнем развития человеческого потенциала и занимает 126 место среди 169 стран. Об этом говорится в 20 Докладе Программы развития ООН о развитии человека, опубликованном 4 ноября 2011 г. [11].

Немаловажным показателем оценки уровня государственного управления является определение уровня конкурентоспособности страны, Кыргызская Республика в индексе глобальной конкурентоспособности в 2011 год занимает 127 место из 144 стран. Следует отметить, что за последние годы рейтинг КР ухудшился, так в 2010 – 2011 годах КР занимала 121 место из 139 стран (рис. 4) [11].

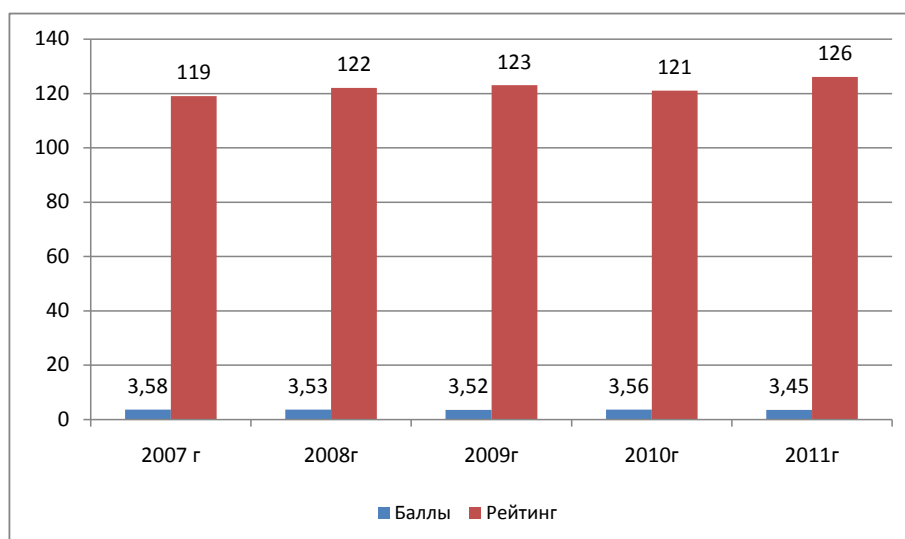


Рис. 4. Кыргызстан в рейтинге глобальной конкурентоспособности IMD – 2007-2011 гг.

По сравнению с 2010-2011 годом наша республика опустилась на пять ступеней. В глобальном рейтинге это весьма большой разрыв. Из стран СНГ у Кыргызстана худший показатель. Даже Таджикистан занял в рейтинге 105 место, улучшив свои позиции на 11 единиц. Казахстан ушел далеко вперед – 72 место, у России – 66. Самый лучший показатель у Эстонии – 33 место. Существенно поднялись в рейтинге Украина (82), Грузия (83), Армения (92) и Молдова (93). Эти страны в среднем прибавили по 5 единиц. Лидеры рейтинга Швейцария (1), Сингапур (2) и Швеция (3). А первые с конца Бурунди (140), Гаити (141) и Чад (142).

Необходимо отметить, что ежегодный рейтинг мировой конкурентоспособности (The IMD World Competitiveness Yearbook) – рейтинг глобального исследования стран мира по показателю экономической конкурентоспособности по версии ведущего в Европе Института менеджмента (Institute of Management Development), базирующегося в Лозанне (Швейцария) [8].

Индекс конкурентоспособности составлен из 12 пунктов: «Качество институтов», «Инфраструктура», «Макроэкономическая стабильность», «Здоровье и начальное образование», «Высшее образование и профессиональная подготовка», «Эффективность рынка товаров и услуг», «Эффективность рынка труда», «Развитость финансового рынка», «Технологический уровень», «Размер внутреннего рынка», «Конкурентоспособность компаний» и «Инновационный потенциал» [11].

Проведем анализ основных позиций мировой конкурентоспособности Кыргызстана. Так, на первом месте стоит индикатор «право на собственность», Он показывает, какие условия в стране созданы для защиты частной собственности, прав собственников и инвесторов. По этому пункту Кыргызстан опустился на 139 место (ранее 142) и находится на уровне африканских стран, где царит полное беззаконие.

Следующим по приоритетности идет индикатор «защита интеллектуальной собственности». Здесь Кыргызстан занимает 138 место. А это тоже очень важная составляющая, без улучшения которой приток инвестиций и венчурного капитала в экономику страны будет ограничен.

Кроме этого, проблемы по индикатору «эффективность законодательства и решение спорных вопросов», который показывает, что у Кыргызстана не решаются вопросы в судебном порядке, и доказательство этому – национализация. Можно было ограничить операции, ввести внешнее администрирование и через суды отстаивать свои права, а в Кыргызстане просто берут и национализуют.

Еще один важный индикатор – «неформальные платежи и взятки». По нему Кыргызстан занимает 140 место из 142. Это просто уровень дикого общества, у кого больше денег и связей, тот и на коне. По уровню корпоративной этики Кыргызстан занимает 139 место – можно сказать, в Кыргызстане ее просто нет.

Проведенный анализ позволяет отметить, что качество государственного управления в Кыргызской Республике является крайне низким как по политическому, экономическому, так и по социальному аспектам, в связи с чем следует применять комплекс управленческих механизмов и инструментов, дающих возможность адекватно реагировать на вызовы внешней среды. Применение в управленческой практике современных технологий способствует оперативности принятия и эффективности контроля исполнения решений, обеспечению устойчивости и оптимизации процесса государственного управления. Назрела объективная необходимость разработки эффективных моделей и адекватных механизмов превращения системы государственного управления в открытую систему, взаимодействующую с гражданами и их объединениями, отзывчивую к нуждам и запросам населения.

Список использованной литературы

1. Абакирова А.М. Правовые проблемы государственного управления в Кыргызской Республике <http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/ABAKIROVA%20A.M..pdf>
2. Всемирное обследование бизнес-среды (WBES)/ Интернет-сайт Всемирного банка
3. Ковалев М.М. Рейтинговые модели качества государственного управления в условиях новой экономики.
4. Показатель эффективности государственного управления GRICS / Интернет-сайт Всемирного банка: <http://info.worldbank.org/beeps/kkz/index.htm>
5. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ «ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ», с. 3-5: WWW.IGUIP.GUU.RU/WP
6. Якунин В.И., Сулакшин С.С. и др. Качество и успешность государственных политик и управления. – М.: Научный эксперт, 2012. – 496 с.
7. <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>
8. <http://j-times.ru/rejting/mirovoj-rejting-konkurentosposobnosti.html>
9. <http://info.worldbank.org/governance/wbes/>
10. http://www.noravank.am/rus/articles/detail.php?ELEMENT_ID=2766
11. http://www.publicpolicy.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=154:-123-2009-2010&catid=59:2010-11-17-04-06-43&Itemid=199

А.К.Сатыбалдиева

преподаватель департамента бакалавриата Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ КУЛЬТУРНО-ДУХОВНОГО НАСЛЕДИЯ КЫРГЫЗОВ В ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

The role of cultural and spiritual heritage of the Kyrgyz training of public servants.

Сохранение историко-культурного и духовного наследия рассматривается в современном мире как одно из важнейших направлений культурной политики государства. Общеизвестным является тот факт, что оптимальное научное и культурное использование духовного наследия любого народа обеспечивает стабильное развитие общества в условиях современной глобализации и интеграции культур. Культурное и духовное наследие определяет собой общественную ментальность, напрямую влияет на экономические процессы и социальную жизнь. Это важная сфера взаимодействия органов государственной власти всех уровней, местного самоуправления и институтов гражданского общества.

На сегодняшний день в Кыргызстане есть хорошая тенденция, действуют неправительственные организации, фонды и общества по сохранению и развитию материального и нематериального наследия кыргызов. Например, «Кыргызытарыхкоому», «Мурас», «Кыргызсанжыра», «Манас», «АйколМанас», «Айтышкоому» и т.д. Но чтобы не было разрывности при решении некоторых задач между гражданским обществом и органами государственного управления, необходимо обеспечить общественно-государственное взаимодействие при разработке и принятии проектов, законов, программ и планов, затрагивающих интересы духовного и культурного наследия кыргызского народа. Нужно развивать тесное взаимодействие региональных органов управления, обратить внимание органов местного самоуправления на вопросы духовного, нравственного воспитания молодежи, а также повысить интерес учащихся к богатейшему историко-культурному наследию Кыргызстана. А именно развивать библиотечное дело во всех регионах, организовывать фестивали и конкурсы республиканского масштаба, туристические походы по историко-культурным достопримечательностям Кыргызстана. Это та немалая часть проблем и задач, которую необходимо решать на сегодняшний день.

Духовно-культурное наследие кыргызов выполняет не только эстетическую, художественную, но и идеологическую и мировоззренческую функцию, которая как никогда нужна для подготовки качественных профессиональных кадров государственной службы Кыргызстана.

Краткая история рукописи Насирдина Боомбаева

В дореволюционный период в духовной культуре кыргызского народа, не имевшего своей письменности, основное место занимало устно-поэтическое творчество, удивительно богатое по своему жанру и формам. Поэтому устное народное творчество являлось своеобразным заменителем письменной памяти, передачи культурной традиции, а также богатым материалом при изучении истории кыргызского народа. Одним из примеров такого бесценного наследия является

кыргызская санжыра. Санжыра происходит от арабского слова «шаржарат», которое имеет понятие древо и его разветвления.

Это слово в кыргызском лексиконе стало означать родословную или историческую летопись. В частности, в санжыре толковалось генеалогическое происхождение кыргызских родов и племен, описывались их история и события, упоминались имена великих воинов, их доблестные подвиги и героические походы против иноземных захватчиков. В то же время это произведение включает в себя литературные материалы в виде легенд, былин и стихотворных строк.

Кочевая жизнь кыргызов предопределяла обособленный образ жизни родов и племен, поэтому во избежание раздробленности народа благодаря санжыра рассказчики прививали единство, дружбу и оберегали народ от раскола, доказывая на генеалогическом древе их кровное родство, примиряли рассорившиеся или враждующие рода. Без этого связующего звена могла возникнуть большая опасность перед внешними врагами.

Каждый кыргыз был обязан знать свой род, племя, затем большое племя, и 40-96 племен, образовавших народ кыргызов. Знание племен – это не только знание генеалогии, а знание своей нации, уважение к памяти предков, гордостью за их подвиги и любовь к своим корням, потому что, как считалось раньше, гордость за подвиги отцов обязывает потомков быть достойными их памяти.

Поэтому в многовековой истории кочевого народа санжыра считалась духовной пищей, играла большую роль в формировании патриотических чувств, владела воспитательной и познавательной функцией. В каждом народе имелись свои рассказчики, и, как правило, они были не из простых людей (входили в манапские круги), владели ярким умом, даром красноречия и глубоким знанием сложного родового разветвления. Сказители санжыра всегда служили народу, а их мудрость была весома для глав всех племен.

В истории кыргызской литературы известны имена многих сказителей этого жанра, таких как Балыкооз, Тоголок Молдо, Бала Айылчы и мн. др.

Традиционная устная жизнь данного наследия закончилась после Октябрьской революции, когда начался сбор этнографических, археологических, исторических материалов в различных регионах Кыргызстана. Под руководством выдающегося ученого С.М.Абрамзона в 1927 году начинается этнографическая экспедиция по сбору устных материалов, которая длится до 1953-1956 годов. По собранным материалам небольшим тиражом в Москве был опубликован пятитомный сборник [1], но долгое время это издание оставалось недоступным для читателей. Также были сборы со стороны научных сотрудников Кыргызской академии наук, преподавателей и студентов университета, благодаря которым было найдено немало источников и материалов со всей территории республики. Но во время Советского Союза долгое время эти материалы хранились под строжайшей секретностью в фондах и архивах Кыргызской академии наук и КНУ. С обретением независимости Кыргызстана многие ученые смогли ознакомиться и изучить эти богатые предания, рукописи и родословные. Был издан ряд научных и публицистических работ. В этой связи следует выделить труды таких ученых, как С.Аттокуров, К.Жусупов, Т.Чоротегин, С.Закиров и др. [2]. Особенно периодическое литературное издание «Ала-Тоо» всегда отражало на своих страницах именно такие материалы, которые долгое время оставались в забвении.

Однако следует отметить, что еще до установления советской власти в Кыргызстане кыргызская санжыра имела письменные варианты, написанные в разное время и на разных языках. Например, самой первой считается «Мажмуат-таварих» («Исторический сборник»), которую написали Сайфад-дин Аксикенти и его сын Нурмухаммед в конце XV - начале XVI века на персидском языке. Следующей по древности считается «Родословие тюрков» (Казань, 1908) Абул-Гази-Бахадур-хана, проживавшего в XVII веке. При описании он использовал тюркский язык. Самой значительной работой, где широко раскрывается генеалогический строй кыргызов, считается «Тарих кыргыз Шадмания» («История кыргызского раздолья») и «Муктабаси тарыхы кыргызия» («Краткая история киргизов»), автором которых является народный просветитель, историк Осмоналы Сыдыков. Еще в 1913-14 гг. он за счет своих средств издает эти книги в Уфе на арабском алфавите. Уникальность этих работ заключается в том, что это были первые попытки написать произведения на исконно кыргызском языке. Нетрудно догадаться, чем он руководствовался, создавая эту работу в тот бесписьменный период жизни народа. Мы далеки от литературного анализа данного произведения, но нельзя не отметить, что передовые взгляды на жизнь, энтузиазм, глубокая жажда знаний, истинная любовь к Родине звучат в его строках: «...возьмись за знание, не жди, будет поздно. Есть народы, которые придумали электричество, телефон, телеграмму, водные суда, летательные аппараты, «воздушные шары»...». Автор резко осуждает невежество, он отчаянно просит молодых взяться за учебу, призывает их переменить жизнь: «...эй, родные, время пришло, просыпайтесь, посмотрите на мир другими глазами, невежество и тупость нас ослепляет, нас могут высмеять другие...» [3].

Справедливо отметил один из исследователей нашей современности С. Мамытов: «В то время когда кыргызский народ не имел государственности и национальной письменности, труд О.Сыдыкова истинно считается подвигом и историческим событием» [4].

В годы Советского Союза имя автора и его исторический труд долго оставались в забвении, потому что, как и многие другие произведения дореволюционных просветителей, были запрещены для использования за непригодностью по идеологическим соображениям. Но справедливости ради стоит отметить, что в годы перестройки в СССР имя Осмоналы Сыдыкова было восстановлено, а его «Тарих кыргыз Шадмания» впервые стала объектом широкого изучения кыргызскими учеными. Особенно большой вклад внес известный кыргызский лингвист К.Карасаев, который при издании этой книги перевел ее на современный алфавит [5].

В ряду с именами первых историков кыргызского народа конца XIX века Осмоналы Сыдыкова и Белека Солтоноева по праву стоит имя Насирдина Боомбаева (1891-1937) – уроженца Кемина. Жизнь и творчество Насирдина Боомбаева требуют отдельного рассказа, поскольку его санжыра только недавно увидела свет. Благодаря его прямым потомкам (ниже будут названы имена) и немалым усилиям современных ученых Академии наук Кыргызской Республики, кандидата исторических наук Т.И. Асанова и Э.Турганбаева было выпущено издание «Санжыра Боомбаева Насирдина» на кыргызском языке в Бишкеке в 2011 году [6].

Непростая история данной рукописи непременно заинтересует многих читателей, потому что каждый письменный памятник тех далеких времен имеет весомое значение, особенно в научном кругу. Жизнь Насирдина Боомбаева относится к

концу XIX - началу XX века. Он был выходцем из жантая – одного из крупных родов сарыбагыша. К концу XIX века, после вхождения кыргызов в состав Российской империи, общественно-политическая жизнь местного народа начинает значительно меняться, правительство реализует свою школьную политику в Туркестане. Поэтому местные баи и манапы за счет своих средств начинают строить школы-медресе, тем самым была начата работа по просвещению среди коренного населения. Одной из таких ярких личностей того времени является Шабдан баатыр, который в 1909 году в Тар-Суу в Кеминской местности построил медресе, нанял учителей и начал обучать детей. Школа работала по новометодному (усули-жадид) обучению, помимо исламского образования были включены светские дисциплины, такие как арифметика, география, восточная литература, природоведение и т.д. Учителями были татары-переселенцы, в частности, выпускники высшей школы «медресе Галия» города Уфы. Быть одним из воспитанников этой школы удостоился и Насирдин. Немалую роль в его жизни сыграло обучение в этом медресе «Шабдания», после окончания которого он стал одним из двух лучших выпускников, удостоившихся звания «кары» – наизусть знавшие «Коран» (другим был Абдраим Чункелеев). После окончания школы в 1913-14 годах Насирдина направили учительствовать в Нарын-Куланак. Усердное занятие любимым делом прервало восстание 1916 года (Уркун), после которого ему, как и всем кыргызам, пришлось бежать в Китай. В городе Кашгар, чтобы прокормиться, он нанимался учителем. После возвращения на родину в 1917 году Насирдин продолжал учить детей во многих местах Кыргызстана: до 30-х годов в Нарыне и Ат-Баши, с 1930 по 1933 – на Иссык-Куле, а с 1933 и до конца своей жизни, до 1937 года, в селе Сайлык в известной школе манапа Дурр Сооронбай уулу.

По воспоминаниям его супруги Божой-апы, Насирдин хорошо знал историю и географию и преподавал их в школах. Он интересовался историей кыргызского народа, собирал устные материалы, таким образом, начал писать свою санжыра на арабском алфавите. Если бы мы сказали, что он ограничился одними монотонными описаниями названий кыргызских родов и племен, их местонахождением и генеалогическим происхождением, мы бы глубоко ошиблись. Ознакомившись с его рукописью, исследователь Э. Турганбаев отмечает: «Вероятно, автор хорошо знал не только о родоплеменных распределениях. Рассказы о происхождении человечества, о Вавилонской цивилизации, о древних саках, о Чингизхане и монгольской эре – все это говорит о его начитанности и богатом кругозоре. Где-то видно, что на него повлияли труды Абулгази Бахадур-хана и Осмоналы Сыдыкова, более того, в некоторых местах автор, переняв у них информацию, дополняет их доселе неизвестными фактами и материалами. Много интересного об известном Ормон-хане, описаны события, связанные с его ханством, о кыргызско-казахских отношениях, о битвах и т.д.» [7].

Рассказывая о появлении человеческого рода на земле, автор ссылается на религиозную сущность всего начала, например, отрывки из «Инжила» и из аятов «Корана», сказание о Ное и всемирном потопе и т.д. Это традиционная часть многих кыргызских санжыра. В содержании часто встречаются географические названия: Берингов пролив, проливы Дарданеллы и Босфор, Жавропия (Европа), Истанбул, Америка, Африка и др. Иногда он констатирует факты, дав точную дату каких-либо исторических событий: «...в 1492 году Колумб открывает Америку,...в 1191 году Чингизхана объявили ханом...» [8].

Интересен тот факт, который не встречался ранее, что род Дайырбека (из линии сарыбагыша) когда-то был угнан калмыками за пределы Жунгарских гор в

местность Эртыш. Прожив там много лет, Дайырбек перед смертью сыновьям оставляет завет: «Ваш дед Акий племени жантай из рода сарыбагыш. Возьмите этот нож, ружье и скажите, что вы их родственники. Без этих знаков вас никто не признает за своих» [9]. По всей вероятности, после этого через какое-то время его потомки вернулись на родину.

Встречаются небольшие сведения о его современниках – о Касыме Тыныстанове и Юсупе Абдрахманове, где он указывал их родственные связи и называет их «образованными людьми своего времени» [10].

Как уже говорилось, в 1953-1954 годах Академия наук СССР организовала комплексную археолого-этнографическую экспедицию в целях исследования этногенеза кыргызов. Руководителем экспедиции в северной части Кыргызстана назначили С.М.Абрамзона. Наверное, тогда и познакомился С.М.Абрамзон с названной рукописью, что доказывают его заметки в своем сборнике [11]: «Боомбаев Насретдин (умер в 1937 г. в возрасте 46 лет, учитель: запись сделана по рукописи), племя сарыбагыш, жил в с. Карал-Дебе Кеминского района». Почему же известному ученому не удалось забрать материалы для дальнейшего исследования? Есть предположение, что Божой-апа, которая бережно хранила память о своем муже, не захотела расстаться с сокровенным, ведь именно она была свидетельницей нелегкой работы автора над созданием этой книги. По воспоминаниям ее внушек, она прятала ее в сундуке, завернув в чистое полотно, каждую весну проветривала и сушила на солнце. Позднее выдающийся писатель Аалы Токомбаев заинтересовался этой рукописью, но и ему хозяйка не отдала ее на руки, что показывает принципиальный характер этой женщины. Только перед смертью в 1965 году она оставила ее своему единственному сыну Мукамбету Насирдинову. Мукамбет Насирдинов понимал, что такая редкая рукопись имеет большое значение для науки, поэтому он планировал отдать ее в Академию наук. Но перед тем, как это сделать, он решил оставить себе копию, поэтому в свободное время частично переводил на новый алфавит с помощью «старописьменных» односельчан. Долгое время Насирдинову рукопись не удавалось сдать в Академию наук, видимо, в годы Советского Союза санжыра не имела большой ценности.

Только спустя годы, в 1990 году, был организован первый республиканский конкурс сказителей санжыра на Иссык-Куле «Шалба-1990». Мукамбет удостоился чести участвовать в этом конкурсе и занял почетное место. А самое главное, еще при жизни в 1990 году Мукамбет Насирдинов сдал рукописный вариант санжыра Насирдина молдо в Академию наук Кыргызской Республики, где по сей день он хранится в рукописном фонде под шифром № 808. Он исполнил свой сыновний долг перед отцом и гражданский долг перед Отечеством.

Завершая изложение, мы можем утверждать, что еще до Октябрьской революции и в первые дни советской власти у истоков важнейшего дела при сохранении и развитии национальной культуры в рамках неотъемлемой части советской культуры стояли первые энтузиасты, умеющие читать и писать, создатели собственной национальной письменности и собственной истории кыргызского народа. Таким образом, вышеназванные труды, такие как «Тарих кыргыз Шадмания» («История кыргызского раздолья») и «Муктабаси тарыхы кыргызия» («Краткая история киргизов») Осмоналы Сыдыкова, «Из истории красных кыргызов» Белека Солтоноева и рукопись Насирдина Боомбаева по праву считаются национальным достоянием Кыргызской Республики в области культурного наследия.

Список использованной литературы

1. Репрессированная культура: история становления и трагедии кыргызской интеллигенции.
2. Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat <http://www.dissercat.com/content/repressirovannaya-kultura-istoriya-stanovleniya-i-tragedii-kyrgyzskoi-intelligentsii#ixzz2QvJz5PnN>
3. Труды Киргизской археолого-этнографической экспедиции. – М., 1960.
4. См.: Аттокуров С. Кыргызская санжыра. – Бишкек, 1995; «Кыргыздар» под ред. Джусупова К. – Бишкек, 1996; Чоротегин Т. Краткая история кыргызов и Кыргызстана. – Бишкек, 2000; «Кыргызская санжыра». – Бишкек, 1996.
5. Садыкова Ш. Сыдыков Осмоналы: (Туулганкунунун 130 жылдыгына карата). – Бишкек, 2008. – С. 42.
6. Там же. – С. 40.
7. Осмоналы Сыдыков. Тарых кыргыз Шадмания. – Бишкек, 1990.
8. Санжыра Боомбаева Насирдина. - Бишкек, 2011 (на кыргызском языке).
9. Там же. – С. 5.
10. Там же. – С. 8.
11. См. Труды Киргизской археолого-этнографической экспедиции. – М., 1960. – Т.IV. – С. 93.

Н.П.Попович

канд. филол. наук, доцент,
докторант Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ПАРАДИГМАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБНОВЛЕНИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ УКРАИНЫ

From the standpoint of the discursive approach considered paradigmatic framework updates the political-administrative relations in the context of modernization in Ukraine.

Целью данного исследования является обоснование конструктивного потенциала изменения парадигмы дискурса государственного управления для обновления содержания политико-управленческой коммуникации в Украине. В основу исследования положены научные наработки зарубежных и украинских ученых по теории государственного управления, теории политического, административного дискурсов и дискурса государственного управления (Л.Филлипс, М.Йоргенсен, N.Fairclough, O.Hughes, C.Hood, МН.Maserumule, R.Parker, E.Rice, Б.Буник, Р.Войтович, В.Воронкова, Ю.Кальниш, Н.Попович, И.Рейтерович, О.Руденко, В.Саламатов, С.Телешун, О.Тигеренко, В.Токовенко).

Однако ранее не определялось и не исследовалось современное состояние дискурсов как результат проблем традиционной модели, и не оценивался в связи с этим прогрессивный характер изменения парадигмы как ресурс обновления для процесса реформирования в Украине.

Для осмысления причин, по которым возникла проблема, необходимо вспомнить, что традиционная модель государственного управления Вебера-Вильсона, построенная на дихотомии политики и администрации, получила развитие в парадигме традиционной теории государственного управления. Однако строгое разделение между политиками и администраторами, между политикой и администрацией никогда не отвечало реальности, и на это указывают многочисленные проблемы в сфере государственного управления и стабильно высокий уровень актуальности их исследования. Известный зарубежный теоретик государственного управления O.Hughes подтвердил точку зрения многих ученых, доказав, что смещение (изменение) парадигмы произошло в связи с проблемами самой традиционной модели, а дихотомия политики и администрации, служившая ее основным базисом в течение многих лет, сегодня расценивается как миф, особенно удобный для уклонения от ответственности [1. 35].

Причины кризиса традиционной модели и необходимости теоретического обоснования новой парадигмы становятся понятными с позиций дискурсивного подхода к проблемам государственного управления. В связи с активным использованием современными науками возможностей дискурсивного подхода для анализа любого явления и принимая за точку отсчета дихотомию политики и администрации, стало возможным выделение и разработка различными научными направлениями базовых принципов политического и административного дискурсов. В рамках науки «государственное управление» успешно развивается аналитический подход к политическому дискурсу, административный дискурс, к сожалению, исследуется только с лингвистических позиций. Сфера взаимодействия дискурсов, получившая развитие в политико-управленческих отношениях, как предмет исследования практически не выделяется.

Выбор в пользу дискурсивного подхода нами был сделан после изучения в зарубежных источниках критического отношения к традиционной модели государственного управления и усилению дебатов вокруг парадигмы «государственный менеджмент». Для реализации цели данного исследования принимаем, что основополагающие принципы традиционной государственной администрации нашли воплощение в административной составляющей политико-управленческих отношений. По мнению Е. Hughes, это организация правительств по иерархическому, бюрократическому принципу М. Вебера; строгое соблюдение научных принципов менеджмента по Ф.Тейлору как наилучший способ управления организацией; вера в дихотомию политики и администрации, где администрация – инструмент для выполнения инструкций; мотивация, предполагающая государственный интерес; задачи, связанные с государственной службой, являются действительно административными в словарном значении: соблюдать предоставленные другими инструкции без личной ответственности за результат; профессиональная бюрократия, нейтральная, анонимная, способная обслуживать любых политических лидеров.

Несмотря на декларативный характер перечисленных принципов, политические и административные реалии управления всегда были переплетены. В действительности традиционная модель пыталась деполитизировать то, что было в основном политическим. Попытка быть «неполитическим» означала нежелание признать политику и политическое значение деятельности государственной службы.

Из-за очевидной взаимозависимости эффективного осуществления политического руководства и реализации политического курса системой властных структур характер их отношений постоянно привлекал и будет привлекать внимание исследователей различных направлений научного знания.

Политическая аналитика системы государственного управления в качестве критерия объективного характера необходимости пристального изучения политико-управленческих отношений предлагает считать современное состояние политического дискурса, которое характеризуется как состояние перманентной трансформации: сложность решаемых политиками вопросов способствует возрастанию роли экспертов и консультативно-совещательных органов. Это, в свою очередь, может стать причиной размытости политической ответственности за принятие решения; такая ситуация закрепляет за чиновниками статус основных субъектов публичной политики [2.15]. В связи с вовлечением управленцев в сферу политики можно говорить об изменении приоритетов и для политического дискурса, выстраивание которых расценивается как следствие обновления содержательной стороны государственной службы, ее «политизация», то есть участие в вопросах партийной политики.

Так, готовя к реализации политический курс, политики осознают собственный коммуникативный выбор, ориентируясь не на абстрактных субъектов его реализации, а на конкретных адресатов – государственных служащих. В этом проявляется важность и бессрочность открытости взаимодействия (имеется ввиду и ее непрерывность), как признака изменчивости и неограниченности. Отношения партнерства при этом имеют решающее значение: отношения отличаются усилиями работать процедурно, идеологически, когда властный аспект влияет на динамику взаимоотношений, распределяя силовые управления и ослабляя их

интеграцию. Если политики и управленцы не придерживаются таких характеристик партнерского общения, достижение эффективности усложняется.

Эффективное взаимодействие представителей разных дискурсов сходно с консенсусом и не вписывается в рамки бюрократической модели, ориентированной на нейтралитет и беспартийность управления. Взаимодействие в вербальном измерении часто называют диалогом. Этот процесс возможен при условиях равноправия участников, их автономности, открытости к отличным точкам зрения и позициям. Именно такой диалог, а не формальное взаимодействие, порождает конструктивное сотрудничество его участников, объединенное общей концепцией или замыслом. Дискурс-анализ рассматривает диалог как рациональное сотрудничество. Ценностью этой формы отношений является то, что, встретившись, и политики, и управленцы в контексте общей проблемы могут ощутить как смену в собственном понимании проблемы как таковой, так и места каждой из сторон в ее решении.

Серьезным вызовом на пути поиска оптимальной модели отношений стало формирование и чрезвычайное распространение новой парадигмы в модели государственного управления. В условиях модернизационных изменений, ориентированных на дискурс рыночных отношений, большое влияние приобретает государственный менеджмент. В рамках этой парадигмы государственные служащие становятся государственными менеджерами и решают вопросы политики, даже участвуют в решении вопросов высокой политики, и чаще, в связи с этим, для них возникают ситуации необходимости сотрудничества с политиками.

В связи с этим на современном этапе модернизационных преобразований и реформирования системы государственного управления в Украине по-особенному реализуется роль субъектов отношений – политиков и государственных служащих. Так, в связи со сменой содержательной части обязанностей, закрепленной в новом законе о государственной службе, требует внимания смена сущностных ее характеристик. Происходит обновление форм и содержания функций и взаимодействия политиков и управленцев. Приобретает важность осуществление консультативных функций по политическим вопросам. Однако при этом очевидна и слабость государственных деятелей в вопросах выбора жизнеспособного политического курса и неспособность их представителей осуществлять консультирование по вопросам политики. Часто это объясняется не столько неумением наладить взаимоотношения, сколько отсутствием взаимного доверия между политиками и управленцами, в результате чего политики получают консультации от третьих лиц, а государственные служащие не стремятся развивать у себя навыки профессионального консультирования [3. 484], [4]. Таким образом, эффективность взаимоотношений стремится к отрицательному результату.

Следует отметить, что одной из наиболее существенных особенностей признания необходимости государственного менеджмента является то, что импульс в значительной степени исходит от политического руководства, но ни коим образом не от государственной службы, которая продолжает быть не заинтересованной в этом [5. 43]. Поэтому сами политики считают, что государственный менеджмент в Украине сегодня является формой политического менеджмента, и отношения управленцев с политическими лидерами в корне изменились. Так, учитывая, что правительство неизбежно находится в политическом процессе со своими собственными правами, государственные менеджеры позволяют вовлекать себя в политику в роли консультантов, правда не совсем охотно.

Известно, что в характеристиках дискурса важную роль играет дискурсивная роль субъекта. Так, правительство как субъект управления при трансформации политико-управленческих связей является вовлеченным в политический дискурс, поскольку начинает исполнять новую роль и занимать новое место в структуре дискурсивных взаимоотношений. Существует точка зрения, что именно государственный менеджмент заставил обратить повышенное внимание на содержание работы правительств и переоценить их роль в государственном секторе, что и произошло с середины 70-х до конца 80-х годов в большинстве стран OECD [6], [7], [8]. При этом сторонники модели свободного рынка настаивали на радикальном сокращении размера участия и роли государства, сведении роли правительства практически к минимуму. Однако эта позиция из-за кардинальности подходов не стала определяющей.

О главной роли современного правительства настойчиво напоминает Walsh: правительство, являясь воплощением воли народа, выражает эту волю через политический процесс, и никаких ограничений сферы его действия не должно быть. За правительством всегда останутся услуги, которые рынки не смогут обеспечить: образование, законность и правопорядок, экологическая безопасность, национальная оборона, дороги и мосты, больницы и здравоохранение, социальные службы, общественный транспорт и т.д. [9, 10].

Перечисленные выше процессы стали основанием к тому, что среди отличительных характеристик современного дискурса государственного управления Украины отмечается активное становление парадигмы «государственный менеджмент». Исторические предпосылки этого становления сформированы в начале 1990-х годов, когда менеджмент (новая модель государственного сектора) занял господствующие позиции в наиболее развитых и многих развивающихся странах. Сначала новая модель имела несколько названий, среди которых: «новый государственный менеджмент» (Hood, 1991), «рыночное государственное управление» (Lan, 1992), «пост-бюрократическая парадигма» (Barzelay, 1992) или «предпринимательское правительство» (Osborne, 1992), «менеджеризм» (Pollitt, 1993). Несмотря на различные наименования, все они по сути описывают одно и то же явление, поскольку их теоретической основой являются экономика и частный менеджмент с их точностью, прогнозированием и эмпиризмом, опорой на мотивационные теории [10]. Слова «менеджмент» и «менеджер» все чаще употребляются в дискурсе государственного управления и, в частности, в государственном секторе.

Преодоление традиционности в восприятии управленческой деятельности и наполнение ее новым содержанием, появление особых ключевых понятий и концептов, ослабляет дискурсивное поле административного дискурса позволяет усилиться дискурсу государственного управления как структурированной реальности, постоянно длящейся и составляющей единство характеристик. Взаимодействие дискурсов в связи с этим рассматривается как явление более сложное, нежели результат смены ключевых концептов. И речь не идет о том, чтобы только отказаться от базовых принципов административного дискурса, принципиальнее то, что государственный менеджмент в рамках дискурса государственного управления создает условия существенного изменения характера политико-управленческой коммуникации.

Привлечение нестандартных видов деятельности, связанных с творчеством и инновациями, требует постепенного отхода от формальных бюрократических и жестких иерархических структур в направлении децентрализации и передачи

реальной власти на более низкие уровни, а также к большей гибкости в структуре управления с усилением акцента на результативность и оперативную обратную связь.

Обновление содержания управленческой деятельности, в которой государственные служащие несут ответственность за достижение результатов и разрабатывают инновационные пути предоставления услуг; управляют рисками, а не избегают их, определяет направление будущих изменений в государственном управлении Украины. Так, если в действующем с 1993 года Законе Украины «О государственной службе» было зафиксировано, что профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате, предусматривает практическое выполнение задач и функций государства, то в Законе Украины, который вступает в силу с 1 января 2014 «О государственной службе», профессиональную деятельность государственных служащих связывают с подготовкой предложений по формированию государственной политики, обеспечению ее реализации и предоставлению административных услуг [11], [12].

Для теории и практики государственного управления Украины переход к парадигме, ориентированной на дискурс рыночных отношений, означает изменение парадигмальных основ и в политико-управленческих отношениях, подчиненных неизбежной власти рынка.

Концептуальные основы стратегического курса украинского государства сегодня построены на развитии конкуренции в государственном секторе, использовании практики управления частными компаниями для управления государственными структурами; децентрализации государственных структур, контроле результатов, а не процессов деятельности государственных организаций, снижении затрат на оказание государственных услуг при сохранении их качества; ориентации деятельности государственных структур на удовлетворение потребностей населения, решении конкретных социальных проблем и др.

Украина уже имеет первый опыт на пути утверждения ключевых принципов государственного менеджмента, среди которых клиентоориентированность при предоставлении бюджетных услуг, открытость государства при взаимодействии с гражданским обществом. Кроме того, к привлекательным для дискурсивных практик государственного управления принципам государственного менеджмента относятся установление персональной ответственности лиц, принимающих решения, устранение анонимности административных процессов и решений, предоставление исчерпывающей информации о критериях и этапах принятия решений.

Провозглашение президентом Украины курса на утверждение современной Украины как страны высоких экономических, политических и социальных стандартов (продиктованных глобализацией и стремлением вписаться в европейское пространство), внесло существенные изменения в дискурсивные теории и дискурсивные практики государственного управления [13], [14], [15].

Учитывая, что модель государственного менеджмента в большинстве европейских и ряде развивающихся стран уже внедрена, Украина приняла необходимость дальнейшего определения роли государства и государственных служащих в направлении отхода от централизованного планирования, разрешения экономической либерализации, продолжения курса на приватизацию государственных предприятий и изменение роли правительства в управлении.

Обновление содержания политико-управленческих отношений при этом выступает ресурсом обеспечения ожидаемых эффектов.

Анализируя основные положения Концепции административной реформы в Украине, можно сделать вывод, что в идеологии реформы преобладают такие элементы, как децентрализация власти, минимизация вмешательства государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, развитие процедур передачи своих функций механизмам рыночной саморегуляции и негосударственным институтам, разработка стандартов предоставления государственных услуг, на основании которых можно оценивать результативность деятельности каждого органа исполнительной власти [16].

Кроме того, возможности дискурс-анализа позволяют нам изучать, какие именно морфологические регулятивы в текстах документов, имеющих стратегическое значение, подчинены реализации целей модернизации и реформирования. Классифицированные при анализе языковые формы передают ориентированный на изменения главный замысел: раскрыть целевой аудитории правильность действий президента и правительства страны, убедить адресатов в необходимости совместных действий, сформировать позитивную обратную реакцию. Роль ключевых выполняют различные морфологические формы: *восстановление, рост, динамика, тенденции, модификация, коррекция, риски, ориентиры, децентрализация; цивилизационные ориентиры, европейские стандарты, открытое образование, безвизовый режим, партнерство, коренные преобразования, направить усилия, торможение процесса обновления, нуждаются в ускорении* и т.д.

Признаки взаимодействия политического руководства и государственной службы в семантике приведенных слов и общность концептов очевидны – каждое из них предусматривает возможность осуществления политического курса только при непосредственном участии всех сторон (в том числе и гражданского общества).

Все это объективизирует необходимость нового содержания взаимоотношений в диаде политика/управление, а переход к гибко-демократической их форме – это не просто вопрос эффективности реформ, это изменение роли политиков и управленцев в реализации модели демократии, построенной на партнерстве и диалоге.

Достижение взаимного согласия в выстраивании политико-управленческих отношений требует того, что Gadamer назвал «слияние горизонтов», где и политическое руководство, и государственное управление создают перспективы и потенциал для реализации модели демократии [17. 4].

Список использованной литературы

1. Hughes Owen E., Public Management and Administration: An Introduction: Macmillan Press, California, 2003, // [Электронный ресурс.] – Режим доступа: [http:// downloads.pavroz.ru/files/ publicmandadm.pdf](http://downloads.pavroz.ru/files/publicmandadm.pdf)
2. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / За заг. ред. С.О. Телешуна. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.
3. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т. Верхейна. Пер. с англ. – М.: Права человека, 2001. – 512 с.

4. Хейвуд Э. Политология. – М.: Юнити-дана, 2005.
5. Hughes, там же.
6. OECD, (1998) Public Management Reform and Economic and Social Development, PUMA (Paris: OECD).
7. Caiden, Gerald E. (1982) Public Administration, Second Edition (Pacific Palisades: Palisades Publishers).
8. Holmes, M. and Shand, D. (1995) 'Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years,' Governance, 8(5), pp. 551–78.
9. Walsh, Kieron (1995) Public Services and Market Mechanisms (London: Macmillan).
10. Osborne, David and Gaebler, Ted (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading, MA: Addison-Wesley).
11. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII - <http://zakon.rada.gov.ua/go/>
12. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI - <http://zakon.rada.gov.ua/go/>
13. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України - http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf.
14. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К.: НІСД, 2012. [6] Попович Н.Г. Дискурсивні стратегії у сфері державного управління // Актуальні проблеми державного управління. Одеса, 2012. №3 (47). – С. 35 – 38.
15. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки – <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>
16. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України – http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf.
17. Gadamer, H-G. (1995). Truth and method (J. Weinsheimer & D. G. Marshall, Trans.) (Rev. ed.). New York: Continuum.

М.В.Сицинская

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

СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

The questions of the nature and character is tics of public control over the activities of public authorities in the sphere of national security.

Постановка проблемы. Целесообразность научной публикации обусловлена введением в действие решения Совета национальной безопасности и обороны Украины от 8.06.2012 г. «О новой редакции Стратегии национальной безопасности Украины», утвержденной указом президента Украины 8.06.2012 г. № 389/2012, которая направлена на совершенствование системы обеспечения национальной безопасности и развития демократического гражданского контроля над сектором безопасности и обороны, а именно развитие военно-гражданских отношений в обществе, в том числе за счет приведения в соответствие со стандартами государств – членов ЕС соотношение гражданского и военного персонала в органах сектора безопасности и обороны; дальнейшее развитие механизмов президентского и парламентского контроля за деятельностью сектора безопасности и обороны, увеличение гражданской компоненты в органах сектора безопасности и обороны, увеличение открытости и прозрачности деятельности сектора безопасности и обороны, в частности, периодическая публикация соответствующих Белых книг, привлечение институтов гражданского общества к разработке и реализации политики национальной безопасности, а также к оценке ее эффективности [1].

Отметим, что механизмы реализации Стратегии национальной безопасности Украины основываются на следующих принципах:

- верховенство права, неукоснительное соблюдение законодательства;
- ответственность субъектов обеспечения национальной безопасности Украины за выполнение поставленных перед ними задач;
- прозрачность основных направлений расходов на национальную безопасность и оборону;
- действенность и постоянство контроля в сфере национальной безопасности, в том числе за использованием финансовых и материальных ресурсов;
- участие институтов гражданского общества в реализации Стратегии.

Отмечено, что контроль за реализацией Стратегии национальной безопасности Украины осуществляют президент Украины, Верховная Рада Украины, Совет национальной безопасности и обороны Украины в пределах их полномочий и институты гражданского общества.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблема формирования институтов гражданского общества, которые осуществляют общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной

безопасности государства, еще не стала объектом специальных научных исследований в области государственного управления, хотя в настоящее время можно констатировать лишь единичные попытки некоторых ведущих отечественных и зарубежных исследователей, рассматривающих отдельные ее аспекты. В частности, в этом направлении заслуживают внимания научные разработки В.П.Горбулина, А.А.Гончарова, Г.П.Сытника, А.И.Семенченка, Ю.П.Сурмина, Е.А.Маштаковой, Ю.А.Нисневича, А.Ф.Мельника, А.Б.Качинського, В.М.Рыжих, В.А.Липкана, В.О.Шамрая, В.Р.Шмидта. Таким образом, на сегодня в теории государственного управления остается проблемным, актуальным и мало исследованным вопрос развития общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности Украины.

Целью статьи является анализ сущности и особенностей общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности.

Изложение основного материала. В государствах с устоявшейся демократической системой государственного управления гражданское общество в регламентированном законодательством формате реализует функции общественного контроля за процессом принятия государственно-управленческих решений и текущей деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности. Поэтому именно гражданское общество выступает инициатором усовершенствований и демократическим контролером основных направлений государственной политики по вопросам национальной безопасности.

Таким образом, остановимся на раскрытии и сущности общественного контроля. Общественный контроль – один из видов социального контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления – осуществляется объединениями граждан и самими гражданами и является важной формой реализации демократии и способом привлечения населения к управлению обществом и государством.

Согласно ст. 38 Конституции Украины «граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органов местного самоуправления». Такая конституционная норма предусматривает как в теоретическом, так и в практическом контексте общественный контроль за органами государственного управления и местного самоуправления. Общественный контроль реализуется исключительно «снизу», на основе частной инициативы.

Российский ученый профессор Ю.А.Нисневич отмечает, что на сегодняшний день термин «общественный контроль» определяется как контроль за деятельностью органов власти, осуществляется гражданами и институциональными структурами гражданского общества с целью выявления и пресечения различных видов злоупотребления властью [2, с.71].

Институционную базу общественного контроля составляют четыре основных компонента: субъект, объект, предмет и процедура его осуществления.

Субъектами общественного контроля являются общественные объединения и политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие

общественные организации, органы самоорганизации населения, трудовые коллективы, собрания граждан по месту жительства, а также отдельные граждане – неорганизованная и организованная общественность. В качестве объектов общественного контроля могут быть органы государственной власти, действующие в сфере национальной безопасности, государственные и коммунальные предприятия, учреждения и организации, а также негосударственные субъекты любых организационно-правовых форм, решающие задачи политики национальной безопасности.

Предметом общественного контроля является деятельность указанных объектов по реализации прав и свобод граждан, удовлетворения их потребностей и интересов, защита государственного суверенитета Украины, ее территориальной целостности, неприкосновенности государственной границы, создание конкурентоспособной, социально ориентированной рыночной экономики и обеспечение повышения уровня жизни и благосостояния населения; обеспечение безопасных условий жизнедеятельности населения, защиты и восстановления окружающей среды, сохранение и развитие духовных и культурных ценностей украинского общества, укрепление его идентичности на основе этнокультурного разнообразия.

По мнению российской исследовательницы Е.А.Маштаковой, задачи общественного контроля заключаются в том, чтобы не допустить действий контролируемых субъектов за пределами законности и правопорядка, предупредить возможные отклонения от намеченных целей, а также интересов общества и его субъектов, а в случае появления этих отклонений устранить их негативные последствия [3, с.29].

Процедура общественного контроля содержит комплекс форм и методов его осуществления в соответствии с задачами и характером упомянутых выше компонентов.

Ученый А.А.Гончаров общественный контроль понимает как общественное явление, при котором гражданское общество принимает непосредственное участие в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, в решении общественно значимых вопросов на всех уровнях и контролирует процесс реализации [4, с.14].

Объектом общественного контроля являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, межгосударственные (надгосударственные) органы государственной власти, а также должностные лица всех вышеуказанных органов власти.

Субъектами общественного контроля выступают институциональные структуры гражданского общества, а также отдельные люди, которые проявляют общественную сознательность и активность [4, с.13].

Субъектами общественного контроля является организованная и неорганизованная общественность. Организованная общественность – это органы самоорганизации населения, средства массовой информации, общественные, профсоюзные, творческие организации и другие общественные объединения. К этой же группе мы относим и те политические партии, которые на данный момент не прошли в парламент, а также партийные ячейки областного, районного, городского, районного в городе уровней, которые не представлены в органах местного самоуправления этого уровня. Мы исходим из того, что парламентские партии и

партийные ячейки, которые представлены в соответствующих местных советах, являются субъектами политического контроля, который хотя и имеет определенные общие черты с общественным, но должен рассматриваться отдельно. Право осуществления общественного контроля должно принадлежать тем общественным организациям, среди видов деятельности которых есть осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности. Под неорганизованной общественностью понимаем граждан и их семьи, которые не связаны между собой в любые организационные формы и представляют собственные интересы или ситуативно-общие интересы жителей, пользователей или потребителей определенной социальной группы.

Основными группами объектов общественного контроля являются:

- органы государственной власти;
- представительные органы местного самоуправления;
- исполнительные органы местного самоуправления;
- государственные и коммунальные учреждения, предприятия, организации, предоставляющие административные и социальные услуги;
- негосударственные учреждения, предприятия, организации, предоставляющие социальные услуги;
- граждане.

Средствами осуществления или формами общественного контроля могут быть:

- социологические и статистические исследования путем анкетирования, опроса, постороннего наблюдения, контент-анализа, фокус-групповых дискуссий и т.п.;
- участие граждан в выборах, референдумах, собраниях, местных инициативах, общественных слушаниях;
- общественная экспертиза актов органов публичной власти и их проектов;
- публикации в прессе, выпуски по радио, телевидению;
- участие общественности в работе коллегиальных органов власти;
- включение представителей общественности в состав рабочих групп, которые образуются властью;
- деятельность органов самоорганизации населения;
- деятельность общественных организаций;
- деятельность партийных организаций;
- деятельность объединений потребителей;
- проверка деятельности любой организации или ответственного лица;

– предложения (замечания), заявления, жалобы, ходатайства в виде письменных и устных, индивидуальных и коллективных обращений граждан.

В Стратегии национальной безопасности определено, что институты гражданского общества осуществляют общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности по реализации через:

- общественную экспертизу проектов нормативно-правовых актов и концептуальных документов по вопросам национальной безопасности;
- участие в работе общественных экспертных советов при государственных органах, действующих в сфере национальной безопасности;
- информирование общества о деятельности органов государственной власти в сфере национальной безопасности.

При этом субъекты общественного контроля осуществляют свои полномочия в сфере контроля с соблюдением установленного законодательством режима доступа к информации, отнесенной к государственной тайне, а также ограничений, установленных законом для защиты стратегических интересов государства, в том числе в случае введения чрезвычайного и военного положения. Также отмечено, что оперативные и мобилизационные планы Вооруженных сил Украины, других военных формирований, правоохранительных органов, оперативно-распорядительные действия их должностных лиц со стороны граждан и общественных организаций не подлежат общественному контролю.

По мнению отечественных авторов Ю.П.Сурмина, А.Ф.Мельника, общественный контроль является важным инструментом государственной политики и одновременно средством проявления активности гражданского общества. Предметом общественного контроля являются ключевые аспекты политики государства, которые определяются во время диалога между государством и институтами гражданского общества, а также обязанности по информированию населения и его участия в принятии решений, которые берет на себя государство в процессе актов диалога с гражданским обществом [5, с.120].

Формы гражданского контроля характеризуются значительным количеством конкретных разновидностей. Классификация разновидностей общественного контроля по направлениям:

- 1) содержание контролирующей деятельности;
- 2) формы контроля;
- 3) направленность контроля;
- 4) масштабы контроля.

Основными видами общественного контроля являются:

1. Контроль реализации основных положений политики: контроль за обязанностями органов государственной власти по информированию населения, контроль за обязанностями органов государственной власти по обеспечению

участия граждан и институтов гражданского общества в принятии управленческих решений.

2. Общественные слушания: отчет органов государственной власти перед населением по вопросам реализации государственной политики; инициация, сбор подписей; референдумы по ключевым вопросам государственной политики.

3. Положительный, поддерживающий контроль. Негативный, запрещающий контроль.

4. Национальный контроль. Региональный контроль.

Общественный контроль может осуществляться идеологическими, религиозными, социокультурными, морально-психологическими и другими методами в зависимости от конкретных условий и поставленных целей. В качестве критериев для осуществления общественного контроля выбирают правовые (писанные) и этические (неписанные) нормы и общественные ценности, которые используются в качестве эталонов при оценке деятельности объектов контроля и ее результатов.

Общественным результатом общественного контроля могут быть общественное порицание или общественное одобрение.

По сроку осуществления общественный контроль бывает предварительным, текущим и заключительным.

Предварительный общественный контроль осуществляется накануне определенного события или решения путем отслеживания планов и намерений объекта контроля, в частности, проектов актов, которые готовятся к принятию. Текущий общественный контроль осуществляется непосредственно в ходе деятельности и заключается в регулярной проверке того, как идет работа, обсуждении проблем, которые возникают, и выработке предложений по их устранению. Заключительный контроль осуществляется после того, как работа выполнена. Он заключается в том, что фактические результаты сравниваются с нужными, на основании чего производятся мероприятия по неуклонному исполнению решения или соблюдения нормы и предотвращения возможных отклонений в будущем.

Эффективность общественного контроля зависит от четкости установления задач, обоснованности эталонных норм и качества разработки и соблюдения процедур его осуществления.

Действенность общественного контроля зависит от степени влияния на процесс реализации государственной политики обеспечения национальной безопасности следующих институтов: парламента, других представительных органов; судебных инстанций разных уровней; политических партий и общественных организаций; негосударственных средств массовой информации, а также исследовательских и других организаций.

Согласно современным взглядам на политику обеспечения национальной безопасности, определено, что функции общественного контроля весьма разнообразны. Прежде всего, это привлечение внимания органов государственной власти и общественности к данной проблеме и стимулирования ее решения, устранение злоупотреблений в служебной и законодательной сферах, борьба с

коррупцией, контроль за соблюдением прав человека, повышение качества государственных услуг, информирование общества о деятельности органов государственной власти и т.д.

По мнению российского исследователя В.Р.Шмидта, функции общественного контроля целесообразно исследовать в тесной связи с функциями государственной власти [6]. Так, он отмечает, что в результате развития сферы публичной политики в органах государственной власти появлялось все больше управленческих задач, требовавших срочного решения.

Отметим, что в отношении каждой из этих управленческих задач формировался определенный репертуар поведения граждан. Таким образом, вместе с основными функциями государства выкристаллизовывались соответствующие функции общественного контроля.

Во-первых, власть и ее удержание.

Данная функция общественного контроля направлена на легитимизацию государственно-управленческих решений власти. Участие граждан обеспечивает стабильность процесса принятия управленческих решений, реализует принцип общественного договора. По сути, общественный контроль заключается во вмешательстве граждан в дела власти – например, с помощью акции протеста или широкомасштабным заявлением собственной позиции, альтернативной решению власти.

Во-вторых, исполнение законов и соблюдение органами государственной власти правовых норм.

Именно эта функция и ассоциируется с общественным контролем, то есть гарантия исполнения закона делится между властью и гражданами, участвующими особенно на этапе актуализации проблемы неисполнения закона.

В-третьих, администрирование и управление.

Контроль за качеством работы государственных служащих и чиновников – одна из самых распространенных форм контроля граждан в развитых демократических странах.

В-четвертых, плюрализация общественной жизни.

Плюрализация общественной жизни предполагает кооперацию представителей различных групп. Более того, стремление к плюрализации социума означает, что жизнь и в пространстве общественного контроля развивается по принципу плюрализма, то есть сами активисты общественного контроля поддерживают плюрализм в своем сообществе.

В-пятых, рыночная экономика.

Государственные сервисы в эпоху либерализма работают в режиме конкуренции, соответственно, в режиме децентрализованной и квази-приватизированной государственной власти. Модель потребления власти схожа с ситуацией потребления услуг. Кроме того, государство, уступив рынку функцию

распределения благ, оставило за собой функцию регуляции рынка – и за этой функцией в либеральном обществе также установлен общественный контроль.

В-шестых, общество участвует как сотрудник социальных благ. Непосредственное участие граждан – гарантия развития человеческого потенциала. Только участвуя в общественной жизни и принятии решений, человек реализует и развивает свой потенциал. Соответственно, ограничение участия человека в политическом процессе приводит к ограничению его человеческого потенциала. Социальная стабильность и переживания свободы – неперенные ценности демократического государства.

В-седьмых, социальное обучение.

Образовательный эффект участия граждан имеет значение для демократии, осваивается только в процессе действия. Все институты общества должны соответствовать нормам демократии, иначе человек сталкивается с противоречиями, которые не может решить самостоятельно.

Критика данной функции общественного контроля основывается на его понимании как избыточного явления публичной политики, мобилизующего предрассудки, а не способствующего образованию. В частности, критики обращают внимание на недостаток знаний, навыков и ресурсов, которые обусловлены тем, что участники общественного контроля не имеют достаточно материальных средств. А те, кто имеет доступ к деньгам и другим ресурсам, те оперируют категориями общественного интереса неполностью. Функционирующая репрезентативная система демократии не требует общественного контроля как образовательной практики для своих граждан [6].

По мнению российского ученого А.А.Гончарова, основной задачей общественного контроля является повышение эффективности функций публичной политики. Реализации данной задачи способствует ряд особенностей системы контроля.

Во-первых, гражданское общество есть средоточие человеческих интеллектуальных ресурсов. Субъектами общественного контроля становятся наиболее сознательные члены общества. Существует относительная закономерность: чем больше в государственном аппарате выраженная тенденция к подмене государственных интересов партикулярными, тем больше невостребованными для него остаются интеллектуальные ресурсы общества. Эти ресурсы переходят в сферу общественного контроля.

Во-вторых, общественный контроль – это общественная деятельность, которая не приносит материального дохода и к тому же связана с риском давления со стороны органов государственной власти. Отсутствие материального стимула способствует объединению людей именно на основе твердых убеждений и естественным образом отсеивает любых других.

В-третьих, общественный контроль имеет гибкую структуру и обладает свойствами открытой системы. Критерием значимости любого субъекта общественного контроля является общественный авторитет, который состоит из конкретных дел, имеющих общественную значимость. В отличие от выборных государственных органов власти субъекты общественного контроля не избираются на какой-нибудь соответствующий срок. Общественный авторитет появляется в результате сложного и, как правило, длительного процесса, который носит перманентный

характер. Любой субъект общественного контроля, злоупотребив своей общественной властью, тут же теряет эту власть без каких-либо формальных процедур, что исключает узурпацию такой власти, поскольку невозможно узурпировать власть, которая поддерживается исключительно силой общественного авторитета [4, с.18–19].

В «Энциклопедическом словаре государственного управления» авторы Ю.П.Сурмин, А.Ф.Мельник указали, что основное содержание общественного контроля определяет контроль за реализацией основных положений политики, ее возможными последствиями, по состоянию решения проблем, программированием и планированием, расходованием средств. Он обеспечивает непосредственное внедрение политики в практическую жизнь. Контроль за обязанностями органов государственной власти по информированию населения обеспечивает благоприятные информационные условия реализации взаимодействия между государством и субъектами гражданского общества. Контроль за обязанностями органов государственной власти по обеспечению участия граждан и институтов гражданского общества в принятии управленческих решений позволяет реализовать возможности субъектов гражданского общества как субъектов государственной политики. Нормальное развитие государственной политики невозможно без оптимального соотношения положительного, поддерживающего контроля с отрицательным, запрещающим контролем при доминировании положительного контроля. Дело в том, что отрицательный контроль играет также положительную роль, когда действия государства недостаточно согласованы с гражданским обществом, в случае коррупционных действий государственных служащих и т.п. Однако при доминировании отрицательного контроля есть опасность прекращения интеграционной политики. Поэтому государство должно постоянно консультироваться с институтами гражданского общества по наиболее острым вопросам государственной политики [5, с.121].

Выводы. На основании изложенного можно сделать вывод, что общественный контроль за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности является одним из видов социального контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляется объединениями граждан и самими гражданами над теми государственными органами, что действуют в сфере национальной безопасности по реализации неотложных задач политики национальной безопасности через общественную экспертизу проектов нормативно-правовых актов и концептуальных документов по вопросам национальной безопасности, участие в работе общественных экспертных советов при государственных органах, действующих в сфере национальной безопасности, информирование общества о деятельности органов государственной власти в сфере национальной безопасности, и является важной формой реализации демократии и способом привлечения населения к управлению обществом и государством.

Список использованной литературы

1. Указ Президента Украины от 08.06.2012 года № 389/2012 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 8 июня 2012 года «О новой редакции Стратегии национальной безопасности Украины»» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>.

2. Нисневич Ю.А. Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 1 (6) – С. 68–80.
3. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы державного контроля в Российской Федерации // Дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. – Ростов-н / Д., 2000.
4. Гончаров А.А. Гражданский контроль над органами власти / А. А. Гончаров. – М.: Издательство «Весь мир», 2010. – 224 с.
5. Энциклопедический словарь по государственному управлению / Сост.: Ю.П.Сурмин, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко и др.; Под ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трошинского, Ю.П.Сурмина. – М.: НАГУ, 2010. – 820 с.
6. Шмидт В.Р.Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике [Электронный ресурс]. / В. Шмидт. – Режим доступа: <http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>.

Т.П.Рынковой

соискатель кафедры политической аналитики и прогнозирования
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

ТЕХНОЛОГИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

The article analyzes the main trends in the use of management technologies in the political sphere and the activities of public authorities in Ukraine. Keywords: technologization, political technology, social technology, public administration, political sphere.

Постановка проблемы. Социальная сфера – относительно самостоятельная сфера жизнедеятельности общества, охватывающая отношения между социальными слоями, а также – в центре этих слоев – между отдельными личностями, занимающими разное положение в обществе и принимающими различное участие в его социальной жизни. Социальная сфера с позиции государственного управления – это совокупность отраслей, предприятий, организаций, которые непосредственно связаны и определяют способ и уровень жизни людей, их потребление (образования, культуры, охраны здоровья и т.д.) и благосостояние [2; с. 659].

Возникает необходимость поиска форм решения, адекватных заданиям социального управления на новом этапе развития общества и, как следствие, новые требования к профессионализму государственных служащих, в чьих руках находятся рычаги управления социальными процессами. Мы рассмотрим в этой работе социальные технологии и политические технологии, влияние их на общественно-политическую сферу и деятельность органов государственной власти. Социальная цена этих вопросов сегодня очень высока.

Иллюстративно и уместно, по нашему мнению, звучит метафорическое сравнение, распространенное у виноделов: «Хорошее вино не бывает слишком дорогим, а вот плохое всегда очень дорого обходится». Подобной выйдет и ситуация с социальными и политическими технологиями – негативные результаты от использования или неиспользования технологий тянут за собой определенные последствия для общества.

Анализ последних исследований и публикаций. Социальные технологии, политические технологии и аспекты функционирования политической сферы общества и политической деятельности рассмотрены в работах таких ученых, как В.Бебик, П.Бакуменко, В.Горбатенко [6], А.Колодий [5], Б.Надолишний, И.Рейтерович, С.Телешун, О.Титаренко [4, 8], Н.Ярош, Ю.Сурмин, А.Пойченко [2] и др.

Также интересными в контексте изучаемой темы будут работы таких исследователей, как М.Аверьянов, С.Анисимов, В.Павлов, П.Растяйников. Существует и ряд других трудов по этой проблематике.

Цели статьи. Целью статьи является определение особенностей использования и применения в современной общественной деятельности и управлении технологий

как способа максимально эффективного использования материальных, технических и человеческих ресурсов для получения желаемого результата деятельности.

Изложение основного содержания. Научно-категориальный аппарат исследования требует определенного терминологического уточнения, и поэтому необходимо остановиться на рассмотрении основных понятий, используемых в статье.

Социальная технология, по определению ряда специалистов, – это совокупность методов и приемов, применение которых является результативным в заданиях взаимодействия между людьми. Шире социальная технология определяется как последовательность этапов социального взаимодействия, в ходе которой каждый субъект, принимающий участие во взаимодействии, реализует собственную управленческую стратегию относительно других и формирует социальную деятельность. Социальные технологии используются также в таком особом виде социальной инновационной деятельности, как управленческий консалтинг. Можно определить социальную технологию как структуру коммуникативных влияний, изменяющих социальные ситуации или социальные системы, в том числе и отдельного человека, как единую социальную систему [См. детальней: 2, 3, 10].

Основная цель в использовании социальной технологии состоит в оптимизации общественных отношений, их функционировании и развитии, жизнедеятельности социального организма в целом, а также разработке механизмов согласования интересов разных социальных групп. Целесообразно определять эту технологию как онтологический феномен, как знание и как важный элемент механизма социального управления. Как онтологический феномен социальная технология представляется общественно произведенным и закрепленным историческим опытом, своеобразным механизмом взаимодействия разных социальных групп, а также отношений человека и общества – в традициях, обычаях, праве, государственном устройстве, семейно-бытовых отношениях, общественном мнении и т.п.

Социальная технология как знание – это уже научное осмысление конкретных механизмов функционирования и развития общества с учетом сложного соединения материальных, духовных, политических, правовых, национально-этнических, социально-культурных и других факторов. Как элемент механизма социального управления социальная технология выступает средством перевода требований объективных законов на язык практики социального управления и конкретных решений (нормативно-правовых актов, нормативных документов, указаний и т.п.), которые стимулируют людей к достижению поставленных целей. Современные тенденции позитивного развития социальных технологий заключаются в смещении акцентов с «обработки человека» на управление общественными отношениями как с помощью методов согласования интересов разных социальных групп и конструктивного решения конфликтов, так и с помощью проектирования и эффективного использования объективных социальных регуляторов – социальных институтов [2, с. 659-660].

Социальная технология – это определенный способ достижения общественных целей. Ее суть заключается в поэтапном осуществлении деятельности, когда операции разрабатываются заранее, сознательно и последовательно на основе научных знаний. По М.Маркову, социальная технология – «это способ реализации конкретного сложного процесса путем деления его на систему последовательных взаимозависимых процедур и операций, которые выполняются однозначно» [3, с.31]. Следовательно, это элемент человеческой культуры, формируемый двумя

путями: или «вырастанием» в культуре эволюционно, или структурированием по ее законам уже как искусственного образования.

С момента становления управления как самостоятельного вида труда разрабатываются правила его осуществления. Они формировались эмпирическим путем и передавались в устной форме. Сегодня же главной функцией социальной технологии является сочетание науки и практики. Технология представляет собой систему жестко скоординированных следующих элементов: «цели» – процедуры (правила) – технические средства – операции (действия) – мотивы (стимулы) [7, с.57]. Главное в ней – это соотношение и последовательность элементов, неизменных для любой технологии (образовательной, воспитательной, информационной, производственной, сервисной, коммуникационной, управленческой и т.п.). Во всех технологиях реализация сформированных целей должна осуществляться путем утверждения четких и обязательно исполнимых процедур, которые диктуют логику тех или иных, понятно обоснованных и продуктивных действий.

При реализации социальной технологии субъект управления не так жестко прикован к управлению этапностью процедур и операций, как в сфере производства. Диапазон отклонений от технологической схемы у него значительно больше, чем на производстве. Но и существует определенная грань таких отклонений, при которой творческий подход переходит в субъективизм и неизбежно приводит к снижению эффективности государственного управления или же к результату, противоположному ожидаемому [1, с.185-189].

Считаем необходимым рассмотреть далее связь социальных технологий и государственного управления. Ранее украинское общество переживало процесс социального строительства, когда закладывались основы принципиально нового уклада общественной жизни, формировались основные его институты и организации, когда социальная организация общества находилась в процессе становления и еще только организационно закрепляла принципы, завоеванные социальной революцией. Сегодня этап социального строительства и свойственное ему становление стали уже достоянием истории. После того как основные социальные организации и институты общества сложились и исторически определились, задача социального строительства постепенно меняется задачей социального управления.

Сложившаяся социальная организация не остается статичной, она постоянно меняется под воздействием исторических условий и человеческой деятельности и вызывает необходимость управления этим процессом исторического движения социальной организации общества. Отсюда и научная проблема конкретного исследования существующей социальной организации как объекта социального управления, и проблема формирования научных принципов социального управления. Отсюда и необходимость поиска форм решения, адекватных заданию социального управления на новом этапе развития общества, и, как следствие, возникновение новых требований к профессионализму государственных служащих, в чьих руках находятся рычаги управления социальными процессами и, следовательно, растет ответственность за качество жизни наших граждан.

Социальное управление – вид управления, предполагающий направленность влияний его субъектов на организацию процессов совместной коллективной деятельности людей согласно объективным законам и вызовам современности. Социальное управление имеет свое субъект-объектное поле, к которому

принадлежит деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, политических партий, профсоюзов, других общественных объединений и движений, общественный труд и экономическая деятельность, поведение отдельных людей и групп и т.д. Совокупно они создают несколько видов управления в отдельных сферах общественной деятельности: политическое управление, административное, экономическое, духовное, корпоративное и т.п. Для каждого из этих видов можно выделить свой субъект и объект управления, специфическую правовую базу, особенности функционирования, механизмы и т.д. [2, с.662].

Социальное руководство, регулирование организации и управление нельзя считать новыми для государственного управления. По сути, они существовали давно, и, соответственно, перед ними выдвигались специальные задания социального управления и руководства.

Примерами таких видов деятельности могут служить «преобразования» объектов, конструирование, проектирование, научное исследование, руководство, управление, политика. В исходящих пунктах формы кооперации и организации зависят от средств, процедур и объектов. Тем не менее, после того, как они оформляются, они получают самостоятельность и конституируются в виде особых «организмов» и сфер деятельности. При этом каждый такой вид деятельности, с одной стороны, отделяется от других видов деятельности и противопоставляет себя в качестве особого и социально признанного вида, а с другой стороны – все время «захватывает» и ассимилирует другие виды деятельности, как бы «вырывая» фрагменты других «организмов» и сфер деятельности и поглощая их.

Так, например, управление и руководство в структуре государственной службы приобретают черты политики, «присваивая» специфические технологии этого вида деятельности для решения своих непосредственных задач и тем самым расширяя свой управленческий арсенал. Растущую политизацию государственного управления как важную черту современности удостоили своим вниманием многие отечественные и зарубежные авторы [1, 4, 6, 7].

Государственные служащие на Западе также осознают необходимость изменений в своей деятельности, связанную с усложнением сферы общественной жизни. Бывший исполнительный директор Международной организации мэров городов М.Кинг (США) говорил следующее: «Бывшая концепция, относительно которой каждый работник органов местного управления представляет интересы местного сообщества в целом и не реагирует на давление ведомств и групп, представляющих специальные интересы местного сообщества, в целом сегодня еще дальше от реальной практики, чем раньше... Сегодня глава местной администрации должен все чаще играть роль переговорщика и посредника... Политическая роль руководителя сегодня более важна и более трудна» [6, с.76].

Исходя из этого усложнение структуры общественной жизни диктует новый тип задач для представителей государственной службы. Если в условиях стационарного общества любое действие государственной службы было строго нормировано и регламентировалось соответствующими инструкциями, то теперь управленческие команды в структуре государственного управления не только имеют право, но и обязаны самостоятельно решать широкий спектр заданий в рамках государственных программ. Последние, в свою очередь, выполняют функцию не жестких инструкций, а скорее, целевых установок и рамок деятельности. Одной из таких рамок, несомненно, есть сама общественно-социальная система.

В Украине необходимость управления социальными процессами назрела давно, и во всех сферах, желаем мы этого или нет, осуществляются практические попытки совершить это управление еще в больших масштабах. Однако из-за отсутствия соответствующего понимания и необходимой теоретической базы эти попытки разворачиваются стихийно, в целом неэффективны и временами приводят к еще большей дезорганизации социальной жизни и систем воспроизводства, нежели это было ранее. Суть состоит в том, что разрозненные действия отдельных общественных организаций в решении социальных проблем не могут давать ощутимый результат без координации и поддержки их действий соответствующей функцией государственной службы. Рассматривая негосударственный, некоммерческий сектор как один из наиболее значимых ресурсов развития социальных систем, государственная служба, на наш взгляд, должна при этом сохранить свои управленческие позиции в этой сфере. Это значит, что нужно с опережающими темпами внедрять и осваивать новые управленческие технологии, и, во-вторых, «научиться» при необходимости самостоятельно инициировать появление актуальных общественных проектов. Достижение этих целей и может сформировать необходимую базу для управления социальными процессами в Украине.

Вывод и перспективы дальнейшего исследования. Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в поиске форм решения, адекватных заданию социального управления на новом этапе развития общества, наиболее эффективными выступают социальное партнерство и управление через проекты. В кризисных ситуациях, в период модернизации общества и его предыдущих состояниях, когда неизбежно возрастает роль стратегических поисковых усилий выхода из кризиса, обеспечение прорыва на главных направлениях, как правило, выполняют социальные программы, проекты, которые способны определить оптимальное соотношение стратегических и тактических заданий, поступательность их достижения. Это даст возможность оптимизировать общественные отношения, их функционирование и развитие, жизнедеятельность социального организма в целом.

Социальная технология как элемент механизма социального управления выступает средством своеобразного перевода требований объективных законов на язык практики социального управления и конкретных решений, направленных на стимулирование людей к достижению поставленных целей. Поэтому современные тенденции развития социальной технологии смещают акцент в сторону управления общественными отношениями. Поэтому последующие исследования стоит вести в направлении разработки подходов к становлению управленческих технологий, что является результатом утверждения системного подхода в управлении, его научного осмысления.

В Украине необходимость управления социальными процессами назрела давно, и во всех сферах предпринимаются попытки осуществить управление в больших масштабах. Тем не менее, из-за отсутствия соответствующего осознания и необходимой теоретической базы эти попытки предпринимаются стихийно, в целом неэффективны и временами приводят к дезорганизации социальной жизни и систем воспроизводства.

Украинское общество сегодня нуждается в разработке соответствующей теоретической базы для преодоления стихийности и неэффективности управления социальными процессами.

Список использованной литературы

1. Государственное управление: основы теории, история и практика: Учеб. пособие / В.Бакуменко, П.Надолишний, Г.Арабаджи / Общ. ред. П.Надолишний, В.Бакуменко. – Одесса: ОРИДУ НАГУ, 2009. – 394 с.
2. Энциклопедический словарь по государственному управлению / Сост.: Ю.Сурмин, В.Бакуменко, А.Михненко и др.; под редак. Ю.Ковбасюка, В.Трошинського, Ю.Сурмина. – К.: НАГУ, 2010. – 820 с.
3. Марков М. Технология и эффективность социального управления. – М., 1983. – С. 48.
4. Политическая аналитика в системе публичного управления: учеб.пособие / Авт. кол.: С.Телешун, С.Семин, А.Титаренко и др.; Под ред. С. Телешуна. – К.: НАГУ, 2008. – 284 с.
5. Политология. Кн. I: Политика и общество. Кн. II: Государство и общество / А.Колодий, В.Харченко, Л.Климанская, Я.Косьмина. – К.: ЭЛЬГА – Н, Ника-Центр, 2000. – 584 с.
6. Прикладная политология: Учеб. пособие / Под ред. В.Горбатенка. – К.: ИЦ «Академия», 2008. – 472 с.
7. Стефанов Н. Общественные науки и социальная технология: монография / Н.Стефанов. – М.: Прогресс, 1976. – 254 с.
8. Телешун С. Основы информационно-аналитической деятельности в публичном управлении: Учеб. пособие / С.Телешун, А. Титаренко, И.Рейтерович. – К.: НАГУ, 2009. – 168 с.
9. Тощенко Ж. Социология: курс лекций / Ж.Тощенко. – М.: Прометэй, 2001. – 536 с.
10. Философия политики: краткий энциклопедический словарь/Авт.-сост.: Андрущенко В. и др. – К.: Знание Украины, 2002. – 670 с.

Л.В.Попюк

аспирантка кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

In the article the features of management of human resources processes in local self-government of Ukraine are analyzed, also the ways of improving local self-government staffing are considered.

Современная управленческая практика Украины свидетельствует о потребности серьезного методологического поворота в сторону повышения внимания ученых и практиков к профессиональной деятельности персонала как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Поэтому важной задачей становится оптимизация деятельности системы местного самоуправления в целом, ее отдельных составляющих и их подразделений, в частности, прежде всего тех, которые отвечают за формирование и постановку перед этими составляющими и отдельными органами соответствующих задач. Это, в свою очередь, порождает необходимость разработки современных принципов, форм и методов управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления.

Сегодня в центре внимания исследований многих украинских и зарубежных авторов стоят проблемы организации и эффективного функционирования публичной власти, в том числе проблемы менеджмента персонала. В связи с этим следует отметить работы Г. Атаманчука [1], Н. Гончарук [2], Н. Ныжник [3], В. Олуйка [8], А. Рачинского [12], Р. Плюща [9], Г. Щекина [13] и др. Однако, несмотря на интенсивность и широкий спектр исследований, посвященных кадровому обеспечению органов публичной власти и проблемам, которые тесно связаны с их сферой деятельности, комплексное исследование управленческих аспектов работы с персоналом именно в органах местного самоуправления на сегодняшний день отсутствует.

Кроме того, практически отсутствуют серьезные исследования процессов сочетания государственного, муниципального управления и самоорганизации, связанные с путями практической реализации дальнейшего общественного развития.

Целью нашей статьи является исследование особенностей управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления Украины и, соответственно, выбор и обоснование направлений совершенствования кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Местное самоуправление является особым видом управления, обеспечивающим реализацию права территориальных общин самостоятельно или через избираемые ими органы местной власти, исходя из интересов жителей, решать вопросы местного значения под собственную ответственность. Это право закреплено в

Конституции Украины и регулируется положениями Закона «О местном самоуправлении в Украине» [11].

Местное самоуправление, являясь самостоятельным институтом гражданского общества, в то же время:

- организационно обособлено от государственных структур и имеет негосударственный характер;
- осуществляет публичную власть в границах определенной административно-территориальной единицы с целью решения проблем местного характера;
- имеет децентрализованный управленческий характер;
- является институтом народовластия, обеспечивающим реализацию вопросов местного значения самим субъектом самоуправления;
- осуществляется представителями территориальных общин, избранными соответственно избирательному законодательству гражданами, проживающими в определенной административно-территориальной единице;
- несет ответственность за свою деятельность перед общиной и государством в случае невыполнения или нарушения полномочий.

Перечисленное наталкивает на мысль, что если не учесть в полном объеме потребностей муниципальной службы, в частности, необходимость налаживания системы повышения квалификации муниципальных служащих, удовлетворение их нужд, расширение круга служащих, которым предоставляется статус муниципального служащего, то вряд ли можно существенно укрепить дееспособность местного самоуправления в целом.

Следует отметить, что значительная часть ученых, даже после принятия отдельного закона о службе в органах местного самоуправления, рассматривает муниципальную службу не как самостоятельную форму публичной службы, а в контексте государственной службы или приравнивая ее к ней.

Но кадровые службы органов государственной власти и местного самоуправления наряду со многими общими чертами имеют и существенные отличия. Кадровая политика органов государственной власти определяется в целом через выборы руководства общенационального уровня и в плане народного волеизъявления многократно опосредована организационно-иерархическими ступенями государственно-управленческого аппарата. В органах местного самоуправления субъекты кадровой политики выбираются территориальной общиной, и зависимость кадровых процессов от них имеет значительно меньше звеньев. Кадровая политика органов государственной власти более зависима «сверху», а органов местного самоуправления – «снизу». Эта разница накладывает определенный отпечаток и на характер работы кадровых служб органов местного самоуправления.

Поэтому возникает необходимость исследования особенностей кадрового обеспечения органов местного самоуправления, а именно управления кадровыми

процессами в них, поскольку этот вопрос остается одним из самых сложных и наименее научно разработанных.

Как отмечают С.М.Серегин и А.В.Антонова, кадровые процессы в органах власти охватывают последовательные во временном измерении изменения кадрового корпуса, направленные на самовоспроизводство его характеристик, обеспечение реализации властно-распорядительных функций. Они включают продвижение, непрерывное изменение состояния служебных отношений и связей, количественных и качественных параметров кадрового корпуса [3, с. 188-190].

В.Н.Олуйко рассматривает кадровые процессы как качественные и количественные изменения кадрового состава организации во времени и пространстве для достижения определенных социально-экономических, политических, профессиональных целей путем выявления потребности в профессионально подготовленных кадрах и соответствующем наличии этих кадров в организации [8, с. 77].

В научной литературе можно найти определение кадрового процесса как совокупности мероприятий по подготовке, переподготовке, подбору, расстановке и воспитанию кадров, адекватных требованиям общегосударственной кадровой стратегии, корпоративной стратегии отдельной организации [4].

Система управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления, по нашему мнению, состоит из следующих компонентов: механизм управления, структура управления, объекты управления, функции управления, персонал управления и сам процесс управления. Механизмом управления кадровыми процессами является совокупность познанных законов и принципов управления и использованных на их основе форм и методов взаимодействия объекта и субъекта управления в конкретных условиях (ситуации).

Законы выражают существенные отношения между субъектом и объектом управления кадровыми процессами, а принципы, исходя из этих отношений, устанавливают основные правила формирования действий субъекта и объекта в процессе управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления. Что касается форм и методов управления кадровыми процессами, то они являются конкретными средствами организации взаимодействия субъекта и объекта управления в процессе управленческой деятельности. С этой же точки зрения метод управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления - это способ осуществления управленческого воздействия или способ реализации (достижения) в них целей управления кадровыми процессами.

Поэтому управление кадровыми процессами можно разделить на полностью управляемые, практически не управляемые и нуждающиеся в совершенствовании управления.

Одной из особенностей системы управления кадровыми процессами в местном самоуправлении является то, что в соответствии со ст. 6 Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления» [11] консультативное и методическое обеспечение службы в органах местного самоуправления осуществляется центральным органом исполнительной власти по вопросам государственной службы. То есть полномочия этого органа частично распространяются и на органы местного самоуправления. В то же время представляется нецелесообразным отнесение ряда полномочий по управлению кадровыми процессами в органах

местного самоуправления в ведение отдельного центрального органа, который не способен охватить всей специфики этих органов, а следовательно, не может спрогнозировать потребность отдельно взятой организации в кадрах. В свою очередь, это негативно влияет на процесс планирования при управлении кадровыми процессами, а поэтому необходимо большинство таких полномочий передавать на более низкий уровень управления.

Следует отметить, что органы местного самоуправления также могут осуществлять подготовку и принятие долгосрочных региональных (местных) планов, проектов и программ кадрового обеспечения службы в органах местного самоуправления, развития кадровых служб, внедрение стандартизации и контрольных параметров оценки качества работы. Подобные документы становятся составляющими системы управления кадровыми процессами в местном самоуправлении. Но этим должны заниматься подготовленные специалисты, имеющие соответствующее менеджерское образование.

Вместе с тем, ст. 6 Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления» предусматривает, что методическую помощь по организации и прохождению службы в органах местного самоуправления (кроме центрального органа исполнительной власти по вопросам государственной службы) могут предоставлять соответствующие комитеты Верховной Рады Украины, а контроль за соблюдением законодательства о службе в органах местного самоуправления осуществляется соответствующими органами государственной власти в порядке, установленном законом. Таким образом, появляется еще несколько субъектов, косвенно причастных к системе управления кадровыми процессами в местном самоуправлении.

Как известно, одним из критериев эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления является уровень профессиональной квалификации муниципальных служащих [6, с. 74-75].

В странах Европейского союза имеется широкий спектр различных специализаций, обучению которым способствует наличие общей информационно-методической базы системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации должностных лиц органов местного самоуправления и депутатов местных советов. Единое информационное пространство обеспечивает необходимое взаимодействие различных уровней управления и не препятствует учету специфики функциональных задач, решаемых муниципальными служащими [7].

Подготовка и повышение квалификации муниципальных служащих должны носить непрерывный характер и производиться в течение всей трудовой деятельности. В этой связи возрастают требования к эффективности профессионального обучения, повышению качества услуг и их соответствия заказу, большей ясности принципов и методов обучения. И для эффективного непрерывного обучения необходимо, чтобы работники были в нем заинтересованы. Руководство должно создавать благоприятный климат для обучения, поощрять обучающихся и их активное участие в процессе учебы.

Основными задачами повышения профессионального уровня муниципальных служащих являются:

- формирование и поддержание квалифицированного кадрового состава органов местного самоуправления в соответствии с современными требованиями к

управленческой деятельности и для достижения целей муниципального управления;

– совершенствование знаний и умений муниципальных служащих в области управления сложными процессами, навыков внедрения в практику службы достижений науки, передовых форм и методов работы, научной организации труда;

– освоение и развитие навыков системных и эффективных действий, обеспечивающих успешное выполнение служебных задач;

– формирование профессионального самосознания сотрудников, чувства ответственности за свои действия, стремления к постоянному совершенствованию своего профессионального мастерства с учетом специфики деятельности по выполнению служебных функций;

– выработка и постоянное совершенствование практических навыков разработки и применения правовых норм для регулирования общественных отношений и обеспечения законности;

– поддержание у служащих постоянной готовности решительно и умело действовать в чрезвычайных ситуациях, обучение сотрудников приемам и способам обеспечения безопасности в чрезвычайных обстоятельствах и в экстремальных условиях;

– формирование и развитие профессионально-психологических качеств и навыков;

– совершенствование навыков работы с информацией, использования информационных технологий;

– расширение и совершенствование современного инструментария управления;

– внедрение новых форм и методов работы с населением, привлечения населения к участию в осуществлении местного самоуправления.

Кадровая политика органов местного самоуправления направлена на улучшение эффективности их деятельности путем активизации сотрудничества с общественными организациями, населением с целью избегания чрезмерной политизированности кадровых назначений, ослабления кадрового потенциала властных структур, коррупционных проявлений и направлена на расширение видов управленческих услуг, улучшение их качества, реализации программ социально-экономического развития территорий и решения вопросов местного значения. В то же время можно согласиться с Н.Ныжнык в том, что динамика развития службы в органах местного самоуправления как социально-правовых и профессиональных институтов отстает от задач их функционирования в обществе. Причем это касается как вопросов организации, так и вопросов обеспечения управления кадровыми процессами.

Таким образом, система управления кадровыми процессами в местном самоуправлении довольно пестрая, специфическая и неоднозначная, что требует поиска и реализации действенных путей ее улучшения для обеспечения эффективной деятельности органов местного самоуправления, нацеленной на обеспечение реализации интересов общества.

Список использованной литературы

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба/ наук.-ред. колегія: С.М.Серьогін, В.М.Сороко та ін. – 2011. – 524 с.
4. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, Ю.П.Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, К.О.Ващенко, Ю.П.Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
5. Золотарьов В.Ф. Сутність управління кадровими процесами у сфері державної служби / В.Ф. Золотарьов // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/porta/Soc_Gum/Tpdu/2011_2/doc/4/02.pdf.
6. Куйбіда В.С. Публічна влада на місцевому рівні: стан і перспективи розвитку: навч. посіб. / В.С. Куйбіда. – К.: Ун-т «Україна», 2011. – 90 с.
7. Європейський досвід навчання посадових осіб місцевого самоврядування [Електрон. ресурс]: сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/presentation/material/item/984>.
8. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: моногр. / В.М. Олуйко. – Хмельницький: вид-во ХУУП, 2005. – 325 с.
9. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / Р.М.Плющ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 32 с.
10. Про міське самоврядування в Україні [Електрон. ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
12. Рачинський А.П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування: навч. посіб. / А.П. Рачинський. – К.: НАДУ, 2008. – 64 с.
13. Щекин Г.В. Основы кадрового менеджмента: Учебник / Г.В. Щекин. – 5-е изд., стереотип. – К.: МАУП, 2004. – 280 с.

А.В. Миргородская

аспирантка Национальной академии
государственного управления
при Президенте Украины

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

We study and analyze the wording of the concept of «organizational and legal mechanism of public administration» in the protection of the rights of consumers of utility services. The author also describes the constituent elements of the mechanism.

Государственное управление в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг невозможно представить без понимания теоретических основ механизмов государственного управления. Без определения категории «организационно-правовой механизм государственного управления» невозможно говорить об улучшении эффективности управления в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

В научной литературе определение «механизм государственного управления» (далее МГУ) употребляется очень широко, только его содержание разные ученые трактуют по-разному. Концептуальные основы механизмов государственного управления отображены в работах В.Аверьянова, В.Бакуменка, В.Князева, В.Малиновского, Н.Нижник, Б.Онищенко [1], Р.Рудницкий [2], О.Федорчак [3] и др. Однако вне поля зрения исследователей остался вопрос определения понятия и основных составляющих организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, что и ставит автор целью данной статьи.

Анализ научных исследований дает возможность сделать выводы, что механизм государственного управления – это практические меры, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью достижения поставленных целей. О.Федорчак считает, что в зависимости от того, какие именно проблемы и как они решаются с применением конкретного государственного механизма управления, он может быть комплексным и включать в себя несколько самостоятельных механизмов [3].

В соответствии с поставленной целью рассмотрим организационно-правовой МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Для этого следует проанализировать организационный и правовой механизмы в данной сфере по отдельности.

В.Калужный предлагает следующее определение организационного механизма. Организационный механизм – это последовательность этапов проектирования структур, детального анализа и определения системы целей, продуманного выделения организационных подразделений и форм их координации для обеспечения функционирования организационной системы [4].

Государственное управление в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг обеспечивается с помощью специального государственно-правового механизма, который состоит, во-первых, из организационно-структурных формирований, во-вторых, из административно-правовых средств воздействия на отношения, которые складываются в этой сфере. Организационную среду характеризует система органов государственного управления в сфере защиты прав потребителей и их взаимодействие с субъектами предоставления жилищно-коммунальных услуг, способы и инструменты государственного воздействия на обеспечение защиты прав потребителей в этой сфере [2].

Организационный МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг распределяет полномочия как на общегосударственном, так и региональном уровнях с целью обеспечения эффективной реализации механизмов государственного управления в данной сфере. В организационную структуру субъектов защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг входят: президент Украины, парламент Украины (Верховная Рада), кабинет министров Украины, Государственная инспекция Украины по вопросам защиты прав потребителей и ее территориальные органы (районные Госпотребинспекции), Министерство экономического развития и торговли Украины, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, областные государственные администрации, органы местного самоуправления; Уполномоченный Верховной Рады по правам человека, органы и учреждения государственного санитарного надзора Украины, Антимонопольный комитет Украины и его территориальные отделения, прокуратура, суды.

Организационный МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг призван обеспечить функционирование всех уполномоченных субъектов государственного управления, то есть представляет собой совокупность правил и процедур:

- проектирование функциональной структуры управления и регламентации взаимодействия ее участников; упорядочения их полномочий, избежание дублирования функций центральных и региональных органов исполнительной власти;
- формирование кадрового обеспечения (подготовки специалистов) государственного управления по вопросам защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг;
- организация консультирования и общественного обсуждения проектов документов по обеспечению защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, мониторинга их выполнения, сбор соответствующей информации.

Насчет правового МГУ защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, то им является совокупность нормативно-правовых актов, которые отражают взаимодействие элементов системы государственного управления в этой сфере.

Правовые нормы не только определяют цели и задачи органов государственного управления, их компетенцию, принципы построения и функционирования, но и регламентируют отношения в рамках организационной структуры как самой системы, так и ее отдельных элементов; определяют организационно-правовые

формы и методы деятельности органов государственного управления. Правовые нормы, регламентируя все отношения, возникающие в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, определяют тем самым правовую среду и правовой инструментарий деятельности системы органов государственного управления, а также других субъектов, которые привлекаются в данный процесс. Здесь можем указать на взаимосвязь правового с организационным механизмом.

Отметим, что основными свойствами правового механизма является его связь с конкретной целью и системная природа, что предполагает не автоматическое объединение нормативно-правовых актов относительно жилищно-коммунальной сферы регулирования, а их организованную и взаимосвязанную совокупность, способную обеспечить достижение поставленной цели.

Следовательно, правовой МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг – это система всех государственно-правовых средств, с помощью которых государство осуществляет властное влияние на общественные отношения в сфере обеспечения защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Основными инструментами являются Конституция и законы Украины; указы и распоряжения президента Украины; постановления и другие акты Верховной Рады, постановления и распоряжения кабинета министров, нормативно-правовые акты центральных органов; нормативные акты местных государственных администраций и органов местного самоуправления, а также решения суда.

Мы раскрыли составляющие механизмы организационно-правового механизма защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Для более детального рассмотрения данного механизма необходимо проанализировать все его элементы, так, он состоит из целей, принципов, задач, функций, методов и инструментов [1].

Таким образом, цель организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг необходимо рассматривать в контексте общегосударственной цели, в частности, по формированию и реализации государственной потребительской и жилищно-коммунальной политики.

В научной литературе нет определения понятия принципа организационно-правового МГУ. Поэтому мы считаем, что это определение можно охарактеризовать таким образом: принципы организационно-правового МГУ – это исходные, основополагающие принципы, идеи, которые выполняют функцию организационно-нормативного ориентира осуществления защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг со стороны государственных органов, органов местного самоуправления и других субъектов защиты прав потребителей.

Принципами организационно-правового МГУ являются законность, гласность (публичность), эффективность, системность.

Дополнительные принципы есть понятность, оптимальность, иерархичность, технико-юридическая совершенность.

Важным элементом организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является задание, под которым мы понимаем пути (направления) достижения желаемой цели.

Следовательно, основное задание организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг заключается в надлежащей организации всех возможных аспектов, следствием чего будет достижение цели этого механизма. Поэтому задание заключается не только в том, чтобы организовать и координировать деятельность каждого субъекта государственного управления по защите прав потребителей, но и в том, чтобы осуществлялось управление качеством жилищно-коммунальных услуг для обеспечения интересов потребителей.

Неотъемлемым элементом организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных являются управленческие функции.

Функции государственного управления в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг предлагаем рассмотреть как действия, виды, направления деятельности субъектов защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг по обеспечению потребительских интересов и восстановления нарушенных прав в данной сфере.

Именно функции государственного управления составляют организационные основы отношений субъектов защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Анализ существующих в научной литературе критериев классификаций функций управления дает возможность сделать вывод, что наиболее конструктивной является классификация функций управления по содержанию. Поэтому функции как элемент организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг мы разделяем на две группы: 1) основные, среди которых: анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование и координация, контроль; и 2) вспомогательные, а именно: обеспечительная, координационная, карательная.

Следующим элементом организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг являются методы.

Под методами государственного управления в сфере защиты прав потребителей предлагаем понимать способы и приемы анализа и оценки ситуаций в данной сфере, использования правовых и организационных форм воздействия на поведение субъектов в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Мы считаем, что методы государственного управления в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг можно свести в три группы: организационные, правовые и социальные. Так, организационные основываются на подчинении и подчиненности одних лиц другими. Процесс государственного управления требует четкой организации деятельности всех субъектов защиты прав потребителей, это возможно при условии административной подчиненности субъектов на основе существующей иерархии управления.

Правовые методы заключаются в нормативно-правовом обеспечении деятельности субъектов защиты прав потребителей и определении порядка реагирования на нарушение потребительских прав.

Социальные методы основаны на использовании определенных стимулов, в частности через формирование коллектива, создание нормального психологического климата; материальное поощрение лучших служащих органа государственного управления.

Еще одним элементом организационно-правового МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является инструмент, который учеными рассматривается как предмет, устройство, используемое для воздействия на отношения в этой сфере. Основными инструментами организационного МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг являются общегосударственные и местные программы, направленные на повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям, организация и проведение встреч, семинаров по вопросам предоставления и потребления жилищно-коммунальных услуг, защита интересов потребителей, организация встреч с руководителями, представителями государственных и негосударственных органов, статистические нормы и показатели и др.

Таким образом, проанализировав организационно-правовой МГУ в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, мы можем сформировать его определение – это совокупность организационных и правовых средств, инструментов и методов, которые осуществляют уполномоченные субъекты государственного управления с целью обеспечения защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Организационные средства данного механизма регламентируют функционирование и порядок взаимодействия субъектов государственного управления в процессе защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. А правовые определяются законодательными актами, которыми регламентируется деятельность субъектов государственного управления в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Список использованной литературы

1. Онищенко Б.П. Суть организационно-правового механизма подготовки и принятия управленческих решений в деятельности органов исполнительной власти / Б. П. Онищенко // Государство и регионы. Серия: Право: науч.-произв. журн. – 2012. – № 4. – С. 66-69.
2. Рудницкий Р.М. Механизмы государственного управления: сущность и содержание / Р.М. Рудницкий, А.Г. Сидорчук, А.Н. Стельмах, под общ. ред. М.Д. Лесечко, А.А. Чемерис. – М.: Изд-во ЛРИДУ НАГУ, 2005. – С. 28-29.
3. Федорчак О. В. Классификация механизмов государственного управления [Электронный ресурс]: / О.Федорчак // Демократическое управление: науч. весн. — Вип. 1. — Львов : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — Режим доступа: <http://www.academy.lviv.ua>
4. Энциклопедический словарь государственного управления / [сост.: Ю.П. Сурмин, В.Д. Бакуменко, И.В. Розпутенко и др. Под ред. Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трошинского, Ю.П. Сурмина]. – М.: НАГУ, 2010. – С. 82.

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

А.О.Орозбаева

докт. экон. наук, профессор Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

Арстанбек кызы Э.

аспирантка кафедры «Менеджмент»
КГУСТА им. Н. Исанова

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОРНОЛЫЖНОГО ТУРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

This article considers some of the problems of developing ski tourism in the Kyrgyz Republic.

Важнейший сектор, который может и должен оказывать влияние на поднятие национальной экономики Кыргызской Республики, – это развитие туризма. Туризм, как известно, это один из наиболее динамично развивающихся секторов мировой экономики, ведущая мировая коммерческая индустрия и важнейшее условие, способствующее занятости населения. Туроператорская и турагентская деятельность, непосредственно связанная с отдыхом, досугом, спортом и общением, с культурой и природой населения данной страны и иностранных граждан, составляет основу туризма. В мировом экспорте товаров и услуг туризм лидирует, выходя на первое место.

К сожалению, это приоритетное и перспективное направление, которое могло бы стать самым значимым в поднятии не только экономики страны, но и его культуры, образования, науки и других аспектов жизни республики, находится пока в зачаточном состоянии. Так, на 1 января 2013 года число официально зарегистрированных хозяйствующих субъектов (юридических лиц), осуществляющих деятельность в сфере туризма, составляет всего 2646 единиц [3], из которых около 5% приходится на долю гостиниц, 7,1% составляют предприятия отдыха и туризма, 11,7% – это рестораны, бары и столовые, 72,7% – туристические агентства, 2,7% – санаторно-курортные учреждения и 0,7% – природные парки и заповедники. Как видно из приведенных цифр, такие структуры, как санаторно-курортные учреждения, предприятия отдыха и туризма, которые должны непосредственно реализовывать туристические услуги, составляют мизерные цифры, в то время как структуры, которые занимаются только организацией туризма (турагентства), составляют почти 73%. Самые же престижные и привлекательные места для развития туризма – природные парки и заповедники – составляют по республике всего 19 единиц. Подобная структура туристической отрасли, которая функционирует сегодня, не может быть приемлемой.

Анализ структур туристического сектора в региональном разрезе показывает, что наибольшее количество предприятий отдыха и туризма – 51,5% – расположены в Иссык-Кульской области, в городе Бишкеке – 19,2%, в Нарынской области – 10,4% и в Джалал-Абадской области – около 7,0%.

Доля туристической отрасли в валовом внутреннем продукте республики весьма низка и составляет 4,7 %, (табл. 1), в то время как в странах, где туризм хорошо развит, эта цифра может быть в пределах 10-60 %. Вклад туризма в валютные поступления Кыргызстана также невелик: по данным Нацстаткома КР на 1 января 2013 года, экспорт туристических услуг составил всего 1510,2 млн долларов США [4].

Таблица 1 – Некоторые показатели развития туристического комплекса Кыргызской Республики за 2005-2012 годы [4]

Показатели	Ед. изм.	2005 г.	2010 г.	2012 г.
Валовой выпуск в сфере туристической деятельности	млн сом.	8039, 2	19879,2	34383,0
Валовая добавленная стоимость в сфере туризма	млн сом.	3309,9	8109,1	14267,9
Удельный вес туризма в ВВП	%	3,3	3,8	4,7
Оборот розничной торговли в сфере туризма	млн сом.	2307,3	4057,9	12132,4
Рыночные услуги турагентств и санаторно-курортной деятельности	млн сом.	704,5	682,0	1692,1
Число гостиниц	ед.	120	157	147
Экспорт услуг	млн долларов США	70,5	271,7	1510,2
Число отдохнувших в организованном секторе	тыс. чел.	537,1	584,3	1199,4
в организованном секторе		421,1	357,7	631,9
в неорганизованном секторе		116,0	226,6	567,5

Как видно из приведенных данных, за последние 7 лет в важнейших показателях развития туризма республики особо существенных сдвигов не наблюдается: имеет место небольшое увеличение валового дохода, добавленной стоимости, оборота розничной торговли и т.д. За период с 2005 года число отдохнувших увеличилось примерно в 2 раза, что, несомненно, мало.

Слабое развитие туризма в нашей стране объясняется множеством факторов: недостаточным уровнем развития современной инфраструктуры туризма, начиная с автомобильного, железнодорожного и воздушного сообщения, и отсутствием интеграции в международную транспортную систему, отсутствием в местах развития туризма новейших информационных технологий, связи, телекоммуникаций для обеспечения высокого качества связи с внешним миром, отсутствием дорог, отвечающих мировым стандартам, низким качеством предоставляемых услуг и высокими ценами на них, недостаточностью соответствующей информации, сопровождаемой невысоким уровнем рекламы. Препятствиями для развития туризма являются также высокий уровень налогообложения в рассматриваемой отрасли, недостаточное поступление инвестиций, сложности в получении кредита на туристический вид деятельности из-за высоких процентных ставок и т.д.

Как известно, Кыргызская Республика расположена в северо-восточной части Центральной Азии, большую часть территории которой занимают горы – 94%. Поэтому в республике имеются все предпосылки для развития горного туризма. Кроме гор, в Кыргызстане есть уникальные озера Иссык-Куль, Сары-Челек, Сон-Куль и множество других озер, огромное количество рек и водопадов, природные лечебные ресурсы, особенно рекреационные ресурсы, которые используются сегодня, но в недостаточной степени, для лечебно-профилактических целей. Кыргызстан располагает красивейшими реликтовыми лесными массивами, в особенности, уникальными голубыми тянь-шаньскими елями и орехово-плодовыми лесами, привлекательным горным и равнинным ландшафтом, неповторимыми заповедниками и природными парками. Следует также отметить, что Кыргызстан расположен вдоль древнего Великого Шелкового пути. Поэтому в республике имеются все предпосылки и огромные возможности для развития не только горного туризма, но и всех его других видов: экотуризма, курортно-рекреационного, охотничьего, конного, морского, международного и горнолыжного туризма.

Горнолыжный туризм – это разновидность горного туризма, характеризующаяся своей ярко выраженной сезонностью. В составе горнолыжного туризма особую роль играет альпинизм. Горнолыжный туризм относится к капиталоемким и трудоемким видам туризма и имеет целый ряд особенностей, отличающих его от других видов туризма. Чтобы развивать горнолыжный туризм, необходимы подъемники, строительство которых требует больших затрат, гостиницы вблизи них, которые тоже обходятся в немалые средства. Также для организации горнолыжного туризма необходимы дополнительные услуги, такие как услуги инструктора и прокат лыжного снаряжения.

В Кыргызской Республике горнолыжный туризм только начал свое развитие. Сегодня данный вид туризма обслуживают 21 горнолыжная база. Основные из них: «Каракол», «Орловка», «Тоо-Ашуу», «Карион-Зил», «Тогузбулак», «Нооруз», «Оруу-Сай», «Ак-Таш», «Кашка-Суу», «Политех», «Суусамыр», «Чон-Таш», «Ski-Татыр».

Анализ становления горнолыжной отрасли в Кыргызстане свидетельствует о том, что ее развитие находится на низком уровне. Материально-техническое оснащение горнолыжных баз, их инфраструктура, существующая со времен Советского Союза, морально и технически устарели. Известно, что еще в бытность СССР в Ала-Арчинском урочище (Чуйская область) на месте сегодняшней горнолыжной базы «Норус» проводились тренировки по подготовке спортсменов к горнолыжным соревнованиям. Введенные в эксплуатацию еще в те годы, подъемники относятся к первому и второму поколению оборудования, в то время как в других странах повсеместно используются подъемники 5 и 6 поколения. В Кыргызстане насчитывается свыше 30 канатных дорог [6], но для привлечения иностранных туристов этого недостаточно. Техническое состояние оборудования многих горнолыжных баз (подъемника, канаток и др.) в меру их изношенности и старения не соответствует требованиям безопасности и порой представляет угрозу для здоровья и жизни туристов.

Но возрастающий с каждым годом спрос на горнолыжный туризм в Кыргызстане способствовал строительству новых и возобновлению деятельности действующих горнолыжных баз. По мнению экспертов в сфере туризма, если в 2013 г. число туристов, посещающих Кыргызстан в зимнее время, составляет 15-20 тыс., то к

2020 г. составит 70-80 тыс. [5]. Перспективы развития данного вида туризма весьма многообещающи.

Географическое положение Кыргызской Республики и особенности ее рельефа с различным перепадом высот создают уникальные возможности для развития горного, соответственно, и горнолыжного туризма. Климат очень благоприятен: снег лежит с ноября по март, а в высокогорных местностях – круглогодично. Погода в районе большинства горных баз обычно теплая, с большим количеством солнечных дней, поэтому лыжный сезон длится с начала декабря до начала марта.

Характерные для кыргызских рельефов натуральные бугры хорошо подходят для экстремальных видов туризма. В горнолыжном туризме развитых стран мира применяется распределение трасс по уровню сложности. В Кыргызстане имеются все виды трасс как для профессионалов высокого уровня, так и для начинающих туристов, альпинистов, что само по себе является определяющим фактором для развития горнолыжного туризма, а следовательно – строительства горнолыжных баз, курортов и прочих структур для приоритетного развития этого вида туризма.

Развитие горнолыжного туризма в Кыргызстане, отвечающего международным требованиям, тормозит множество факторов. Прежде всего, это недостаточно совершенная нормативно-правовая база.

В Кыргызстане в 1999 году был принят закон «О туризме». Естественно, данный закон устарел, в нем отсутствуют многие нормативно-правовые положения, касающиеся горнолыжного туризма; они рассмотрены только в рамках нормативно-правовых актов, общих для предпринимательской деятельности. До сих пор не уточнены вопросы по поводу лицензирования деятельности туристических структур, хотя в законе КР «О туризме» четко указывается, что лицензирование туристической деятельности исключено [1]. Государственные органы, курирующие отрасли туризма, считают целесообразным введение лицензирования туристической деятельности. Но субъекты предпринимательства в сфере туризма не согласны с этим и считают, что это может послужить барьером для ведения бизнеса и тормозить развитие туристической отрасли.

Острой проблемой, которая мешает созданию конкурентоспособного турпродукта, является отсутствие единой системы классификации и стандартов горнолыжных трасс, что приводит к несоответствию современным стандартам обслуживания и международным требованиям в горнолыжном туризме. В законе КР «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике» (статья 14) определено, что стандартизация осуществляется в целях повышения конкурентоспособности продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии, повышения уровня безопасности объектов с учетом степени риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышения уровня безопасности жизни, здоровья физических лиц, а также жизни и здоровья животных и растений, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, окружающей среды, в том числе для содействия выполнению требований технических регламентов [2]. Стандартизация в Кыргызской Республике проводится на добровольной основе. Возникает вопрос, почему субъекты туристической деятельности не руководствуются этими положениями? Многие предприниматели объясняют данную ситуацию наличием множества административных барьеров, а некоторые считают излишней проблемой.

Следующими препонами для развития горнолыжного туризма являются недостаточный и порой некачественный уровень развития инфраструктуры на горнолыжных базах, отсутствие системы безопасности на горных высотах, низкий уровень качества обслуживания и отсутствие у обслуживающего персонала навыков, соответствующих международным стандартам, отсутствие кадров управленческого и технического характера.

Исходя из вышеизложенного, мы провели SWOT-анализ для выявления слабых и сильных сторон развития горнолыжного туризма Кыргызстана.

Таблица 2 – Матрица SWOT горнолыжного туризма Кыргызстана

Сильные стороны	Слабые стороны
• географическое положение; • наличие благоприятных климатических условий; • особенности рельефа; • большое количество незанятого населения.	• отсутствие нормативно-правовой базы; • отсутствие стабильности в стране; • низкий уровень инфраструктуры; • низкий уровень сервиса; • низкая квалификация персонала (управленческого и технического); • отсутствие статистической информации о горнолыжном туризме вообще и его субъектах в частности; • отсутствие продвижения туристического сектора на внешних рынках.
Возможности	Угрозы
• привлечение иностранных инвестиций; • реализация стратегий по горнолыжному туризму; • повышение занятости населения в горной местности.	• политическая нестабильность в стране; • экономический кризис; • природные катаклизмы; • коррумпированность государственных чиновников; • низкий уровень защиты прав собственности.

Конечно, все перечисленные возможности и сильные стороны способствуют привлечению любителей горных видов туризма, но слабые стороны и угрозы являются серьезными препонами развития горнолыжного туризма.

Возникают трудности и при строительстве и расширении территории горнолыжных баз, так как горные склоны находятся в разных высотных поясах, а их составные части относятся к природоохранным зонам либо землям сельскохозяйственного назначения. В законе КР «О туризме» рассмотрены вопросы охраны окружающей среды и ответственности субъектов туристической деятельности. Однако этого недостаточно, и предприниматели, занимающиеся организацией или строительством горнолыжных баз, вынуждены выполнять положения, которые предусмотрены в Земельном кодексе КР и Лесном кодексе КР. Соблюдение всех норм и правил, прохождение через множество инстанций затрудняют деятельность

турпредпринимателей. На сегодня имеет место парадоксальная ситуация, когда законодательство в туристической сфере не способствует развитию, а замедляет рост данной отрасли, создавая порой непреодолимые барьеры.

Для современного оснащения горнолыжных комплексов необходимы не только гостиницы, но и наличие в них инженерной и транспортной инфраструктуры: водоснабжения, газоснабжения, развитой дорожной сети, горнолыжных подъемников и иного оборудования, информационных коммуникаций, качественного сервиса, экологически безопасной инфраструктуры.

Невысок пока и уровень предлагаемого туристам сервиса по сравнению с зарубежными горнолыжными курортами, слабо развиты развлечения на горнолыжных базах. При этом фактором, отталкивающим туристов от отдыха на горнолыжных базах, является несоответствие цены качеству оказанной услуги. Средняя суточная стоимость услуг в горнолыжных базах варьирует от 81 до 238 долларов США. По мнению многих потребителей, цены услуг завышены и больше подходят иностранным туристам. Качество услуг, оказываемых горнолыжными базами Кыргызстана, не может конкурировать с условиями европейских курортов. Иностранных туристов особенно не удовлетворяет уровень гигиены в общественных местах, не отвечающий требованиям международных стандартов.

Очень важной для развития туризма становится политическая обстановка в стране. Госперевороты, бесконечные митинги, различные политические акции, которые происходят в Кыргызстане, отпугивают потенциальных туристов. Туристы при выборе места отдыха отдают предпочтение странам, где политическая обстановка более стабильна.

Экономические факторы также оказывают влияние на туризм, так как от экономической стабильности зависят покупательная способность туристов, объем средств, вкладываемых в развитие туристической инфраструктуры, в продвижение туристических возможностей регионов. Так, мировой экономический кризис, начавшийся осенью 2008 года, нанес серьезный ущерб мировой туристической отрасли. Экономический спад отразился и на развитии инфраструктуры.

Таким образом, вышеизложенное еще раз свидетельствует о том, как низка привлекательность отечественных горнолыжных баз, в результате чего большинство иностранных туристов отдают предпочтение европейским курортам с высоким уровнем сервиса, безопасным отдыхом и комфортным обслуживанием. Вместе с тем, по мнению отдельных экспертов, к 2020 году число туристов, посещающих Кыргызстан, может возрасти до 70-80 тыс. человек.

Учитывая, что Кыргызстан представляет собой горную страну, развитие горного туризма, а в его составе горнолыжного туризма – это задача архиважная и не терпящая отлагательств. Чтобы выполнить эту непростую задачу, необходимо, прежде всего, разработать соответствующую нормативно-правовую базу. Очевидно, наряду с новой редакцией Закона КР «О туризме» необходимо разработать и принять закон КР «О горном туризме» и, исходя из него, соответствующие нормативно-правовые акты, где были бы отражены все законодательные положения об этом важном секторе туризма.

Финансовое состояние страны не позволяет направить большие средства на строительство новых и реконструкцию старых горнолыжных баз. В этой связи проблема привлечения инвестиций встает на первый план. Это, в свою очередь,

требует политической и экономической стабильности в республике. Без обеспечения надлежащих условий, а именно условий защищенности, безопасности, сохранности, а также льгот в налогообложении, таможенной политике и других механизмах регулирования, инвестор не будет входить в туристическое пространство Кыргызстана.

Необходимы изменения в системе статистики и статистических исследований в сфере горного, а в его составе горнолыжного туризма. Статистика о горнолыжном туризме практически отсутствует. Сегодня нет достоверной информации о количестве горнолыжных баз и объектах, связанных с горнолыжной индустрией. В национальных статистических сборниках дается обобщенная информация о туристических предприятиях, но конкретных статистических данных по видам деятельности туризма нет. По мнению экспертов и провайдеров туристических услуг, цифры, указанные в сводках государственных органов и статистических сборниках, сильно преувеличены и не являются достоверными, так как качество подсчета потока туристов не соответствует требованиям мирового стандарта и в разных источниках производится по разным методикам. Проблема некачественного подсчета субъектов и потока туристов в горнолыжном туризме оказывает влияние на определение востребованности и спроса на горнолыжный туризм и, соответственно, на определение доли вклада туристического сектора в экономику страны.

Горнолыжному туризму Кыргызстана необходима реклама, высокое информационное обеспечение, использование инноваций в продвижении туристического продукта. По оценке Всемирного Экономического Форума, эффективность маркетинга и брендинга туристической отрасли Кыргызстана находится на низком уровне и занимает 126 место в мире. В 2009 году Госагентством туризма КР проводилась PR-кампания под названием «Кыргызстан – страна Санта Клауса». Целью столь звучного бренда туризма была эффективная реализация нового туристического образа страны, увеличение потока иностранных туристов. Однако по ряду причин данный бренд не достиг своей цели.

С 2013 года туризм Кыргызстана будет позиционировать под брендом «Уникальный Кыргызстан». Департаментом туризма КР совместно с представителями бизнес-структур разработан логотип и слоган – *So much to discover*, маркетинговая программа продвижения туризма Кыргызстана на 2014-2015 годы под названием «Визит в Кыргызстан». Чтобы эти проекты были удачно реализованы, недостаточно лишь нарисовать красивый логотип, объявить звучный бренд. Необходимо провести большой объем работ организационного, институционального, управленческого характера, работ по подготовке и обеспечению высококвалифицированными кадрами и т.д. Инфраструктура горнолыжного туризма имеет свои особенности. Поэтому в вузах республики необходима целенаправленная подготовка кадров непосредственно для горнолыжного туризма, поскольку этот вид туризма имеет свою специфику, свои сложности в условиях гор.

Количество горнолыжных баз, которые сегодня функционируют в республике, крайне недостаточно; необходимо расширение сети горнолыжных баз. Преимущественное расположение горнолыжные базы должны получить, на наш взгляд, в Нарынской, Иссык-Кульской и Чуйской областях.

Список использованной литературы

1. О принятии Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «О туризме» постановление 3С Жогорку Кенеш КР от 25.09.2003 г.// Ведомости Жогорку Кенеш КР. – 2004. – № 15. – С. 245.
2. О принятии Закона КР «Об основах технического регулирования в КР»: Постановление 3С Жогорку Кенеш КР от 16.04.04г.//Ведомости ЖогоркуКенеша КР. – 2004. – № 8. – С. 182.
3. Туризм в Кыргызстане. Годовая публикация. – Б., 2013. – С. 25.
4. Нацстатком «Кыргызстан в цифрах». – Б., 2006. – С. 283-284. – Б., 2011. – С. 284-285. – Б., 2013. – С. 295-296.
5. Материалы конференции «Горнолыжный кластер и конкурентоспособность Кыргызстана» 4 июля 2013 г.//Концептуальное видение проекта «Развитие горнолыжного кластера», президент ассоциации «Горный кластер» Михаил Халитов.
6. Интернет ресурс: www.ski.kg

А.О.Орозбаева

докт.экон.наук, профессор Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

Э.У.Ешеналиев

аспирант Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

СТАНОВЛЕНИЕ РЫНКА ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ УСЛУГ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕГО ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

This article describes the establishment, formation and development of the market for telecommunication services of the Kyrgyz Republic, presents the issues that are very important as of today, and proposes a number of recommendations to solve the most acute problems of the telecommunication services market.

В социально-экономическом развитии государств важнейшую роль играет рынок телекоммуникационных услуг (РТКУ), функционирование которого оказывает существенное влияние на развитие производства, предпринимательства, решение социальных проблем. С развитием РТКУ появилась возможность безграничного доступа к множеству видов информации. В условиях рыночной экономики информация стала таким же стратегическим ресурсом, как труд, капитал, материальные и энергетические ресурсы. Поэтому важнейшим фактором социально-экономической жизни любого государства и средством повышения эффективности всех сфер его деятельности являются современные информационные технологии, позволяющие создавать, хранить, перерабатывать и обеспечивать наиболее рациональные способы представления информации потребителю. Потребность в формировании специальных структур, обеспечивающих создание, накопление и передачу информации, все более возрастает, и использование достоверной и своевременной информации обеспечивает ее обладателям экономические, социальные, политические и прочие преимущества и выгоды. В этой связи многие страны одним из стратегических приоритетов считают необходимым развития сферы телекоммуникационных услуг.

С переходом на рыночные условия хозяйствования в Кыргызской Республике интенсивно начал развиваться рынок телекоммуникационной сферы, предоставляющий различного рода услуги. Необходимость оснащения субъектов формирующегося рынка современными средствами связи в Кыргызской Республике способствовала тому, что начиная с 1993 года в отрасли «Связь» начались соответствующие реформы: на базе производственных подразделений Министерства связи были созданы Государственное предприятие «Кыргызтелеком» и Государственный департамент почтовой связи «Кыргыз почтасы». Позднее, в рамках мер по демонаполизации, совершенствованию управления и разгосударствлению предприятий, Госпредприятие «Кыргызтелеком» было преобразовано в акционерное общество (ОАО) «Кыргызтелеком». Тем самым были созданы предпосылки для привлечения инвестиций в отрасль связи и развития телекоммуникационного сектора экономики, поскольку в секторе коммуникационных технологий использовалось устаревшее аналоговое оборудование.

Первый телекоммуникационный проект был осуществлен в 1994-1997 годах за счет кредитов Всемирного банка и Европейского Банка Реконструкции и Развития на общую сумму в 27,0 млн долл. США [1], а в 1998 году была начата модернизация сельской телефонной сети в Ошской и Чуйской областях, финансируемая за счет кредитов Кувейтского Фонда Арабского Экономического Развития и Корейского Экспортно-Импортного банка [2]. В том же 1998 году был принят Закон КР «Об электрической и почтовой связи», ставший главным документом, определяющим нормативно-правовые основы функционирования отрасли «Связь». Последующая либерализация рынка услуг телекоммуникации, особенно заметная с 2003 года, способствовала приходу новых операторов связи, которые первоначально, за неимением собственной сети для передачи информации, арендовывали ее у национального оператора связи. Это также было связано с окончанием эксклюзивного права ОАО «Кыргызтелеком» на предоставление услуг междугородной и международной телефонной связи, принятого в связи со вступлением Кыргызстана во Всемирную Торговую Организацию.

Таким образом, наряду с национальным оператором ОАО «Кыргызтелеком», в республике начали функционировать новые операторы связи. На рынке услуг электрической связи возникла необходимость регулирования взаимоотношений между операторами, предоставляющими услуги междугородней и международной телефонной связи. Созданный в 2003 году регулирующий орган – Государственное агентство связи (ГАС), ввел правила, которые позволили новым операторам разрешать возникающие между ними проблемы. Помимо этого, в целях усовершенствования тарифной политики ОАО «Кыргызтелеком», удержания существующих абонентов, привлечения новых, активизации междугороднего и международного обмена, правительство Кыргызстана в том же 2003 году утвердило «План тарифной политики на 2003-2006 годы на основные услуги, предоставляемые ОАО «Кыргызтелеком». В результате этих и других мер к началу 2004 года в Кыргызстане услуги связи предоставляли 3 оператора сотовой связи (ОсОО «Кател», «Бигел» и «Ак-Тел»). В настоящее же время наряду с этими компаниями работают еще 5 операторов связи, такие как ЗАО «Альфа Телеком», ОсОО «Нур Телеком» и другие. Двенадцати компаниям было предоставлено право на оказание услуг пакетной передачи голоса в режиме реального времени (IP-телефонии). Национальный оператор и пятнадцать компаний обеспечивали услугами местной телефонной связи. Компаниями «Сайма Телеком», «Винлайн» использовались новые технологии, предоставляющие возможность использовать значительный спектр телекоммуникационных услуг. «Кыргызтелеком» проводил реконструкцию, расширяя местную телефонную сеть и предоставляя услуги населению сельской местности, куда остальные операторы пока не смогли прийти.

Таким образом, в 2003 году глобальные сети стали средством сотрудничества, транснационального и информационного обмена; количество активных пользователей интернета в республике достигло 100,0 тысяч человек; сектор связи, в котором на тот момент работало 12 тысяч человек, предоставил клиентам услуг на 2 787,7 млн сомов: из них по почтовой связи – 131,2 и электросвязи – 2 656,5 млн сомов, что составило 3,3 % от валового внутреннего продукта республики [3].

С 2004 года в республике продолжалось активное развитие рынка услуг телекоммуникаций, что выразилось в выдаче Государственным агентством связи 280 лицензий 218 операторам, и клиентам предоставлялся весь спектр всевозможных услуг связи. В результате произошел значительный рост показателей отрасли «Связь». За год доходы возросли на 36,0 % и составили 3 796,5 млн сомов, или 4,0 % к ВВП [4]. Лидерами отрасли стали операторы сотовых

компаний, количество абонентов которых возросло на 73,9 % и достигло 243,2 тысяч чел., а количество пользователей сети «Интернет» выросло на 50,0 % и достигло 150,0 тысяч человек [5].

Диаграмма 1. Удельный вес услуг, предоставляемый сегментами рынка телекоммуникационного сектора Кыргызской Республики (на 01.01.2013 г.)

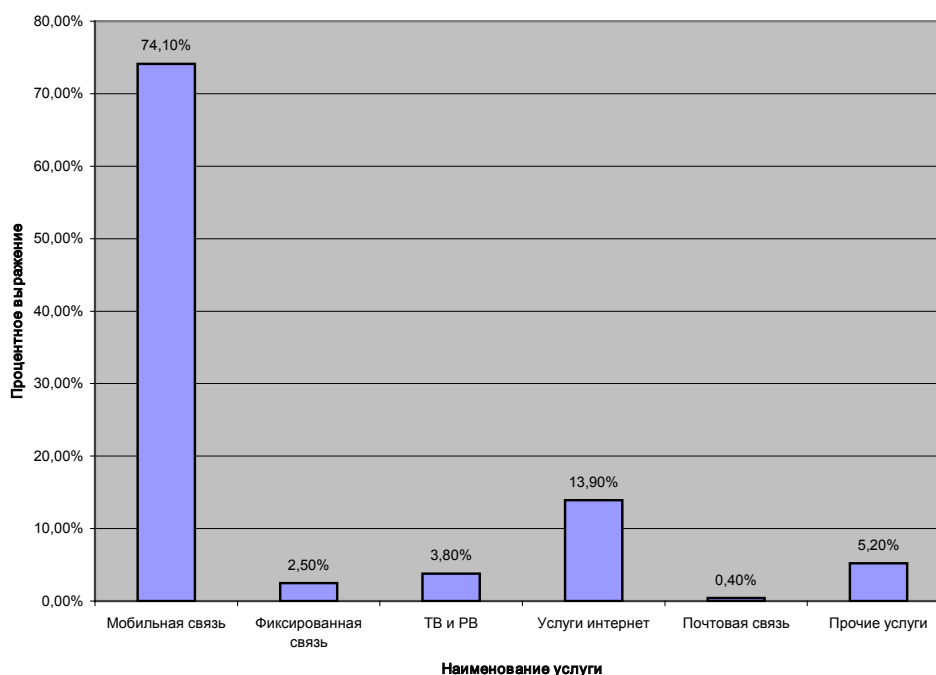


Диаграмма составлена по данным Национального агентства связи за 2012 год [6].

Как видно из вышеприведенной диаграммы, в общем объеме рынка телекоммуникационных услуг Кыргызстана наибольший удельный вес занимает рынок мобильной связи – 74,1% и наименьший – рынок почтовой связи – 0,4 %. Инфраструктуру телекоммуникаций Кыргызской Республики сегодня представляют самые различные системы связи:

Фиксированная проводная телефонная связь
 Сотовая телефонная связь
 Транкинговая и пейджинговая связь
 Система спутниковой связи
 Телеграфная (документальная) связь
 Сеть проводного вещания
 Телевещание
 Радиовещание системы передачи данных и сеть Интернет.

Таким образом, рынок телекоммуникационных услуг как абсолютно новая отрасль связи пришел в республику вместе с рыночными преобразованиями и сегодня занимает определенную нишу как в экономике, так и в целом в жизни общества Кыргызстана. Он (рынок ТКУ) является одним из самых динамично развивающихся секторов экономики Кыргызстана, и такая тенденция, очевидно, за ним сохранится в ближайшей перспективе.

Как показало время, рынок телекоммуникационных услуг или телекоммуникационный сектор республики оказал и продолжает оказывать существенное воздействие на все стороны жизни общества: экономику, образование, науку, предпринимательство и бизнес, на деятельность хозяйствующих субъектов. Телекоммуникационный сектор, представляя собой особый вид инфраструктуры, создает условия и большие возможности для развития современного бизнеса, науки, образовательного процесса и других сфер социального блока, выходя на уровень глобализации и интеграции телекоммуникационных структур в мировую систему.

Тем не менее, в исследуемой отрасли имеет место ряд недостатков и проблем, требующих своего решения. Так, во многих регионах Кыргызстана ситуация складывается таким образом, что современные телекоммуникационные услуги доступны далеко не всем слоям населения, а в некоторых населенных пунктах данные услуги попросту недоступны.

Основным оператором, обеспечивающим фиксированной связью, в республике является ОАО «Кыргызтелеком», которое поставлено в невыгодные условия ведения бизнеса по отношению к другим операторам, вследствие чего данная компания испытывает финансовые затруднения по следующим причинам:

- убыточность сельской телефонии, которую компания компенсирует за счет перекрестного субсидирования;
- несовершенство тарифной политики по междугородним переговорам, вследствие чего происходит падение доходности и отток абонентов к сотовым операторам;
- ограничения по ведению бизнеса, связанные со статусом «национального оператора» ОАО «Кыргызтелеком» на рынке телекоммуникаций;
- отсутствие со стороны государства финансовой поддержки компании по реализации убыточных социальных проектов, строительства сетей связи, обеспечивающих доступ сел к интернету и услугам связи.

Учитывая мировую тенденцию перехода абонентов от фиксированной связи к мобильной, изменения условий взаимоотношений на рынке телекоммуникаций, в целях сохранения и дальнейшего развития компании государству необходимо провести следующие мероприятия:

- компенсировать компании убытки от сельской телефонии;
- пересмотреть систему ценообразования и тарифную политику по абонентской плате и междугородним переговорам исходя из безубыточности содержания сетей и предоставления услуг связи компанией;
- так как ОАО «Кыргызтелеком» в настоящее время не является монополистом в сфере фиксированной связи, было бы желательно для увеличения конкурентноспособности компании вывести ее из статуса «национального оператора» и предоставить ей возможность осуществления деятельности по предоставлению мобильной связи;
- для предоставления сельскому населению сети интернета, новых услуг телекоммуникаций, повышения цифровизации сетей связи, проектов по внедрению

электронного правительства, необходимо обеспечить ОАО «Кыргызтелеком» льготным кредитованием.

В Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы основной целью развития отрасли связи определено построение современной высокотехнологичной и конкурентоспособной Национальной сети передачи данных на основе использования самых современных технологий, с одновременным обеспечением гарантированного и равного доступа населения к телекоммуникационным ресурсам страны, а также интеграция Национальной сети в общемировое информационное пространство. Чтобы достичь целей, поставленных в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, необходимы соответствующие условия, ряд предпосылок. Переход к информационному обществу и решение поставленных задач в сфере коммуникаций требуют совместных действий всех заинтересованных сторон: государства, бизнеса, гражданского общества, научно-образовательного сообщества, инвесторов.

Главной движущей силой развития телекоммуникационного сектора в последующем, как, впрочем, и всей экономики, являются инновации. Привлечение инноваций, как внешних так и внутренних, является важнейшей задачей исследуемой отрасли. Поэтому дальнейшее развитие услуг телекоммуникации в Кыргызстане за счет модернизации оборудования, цифровизации сетей и систем связи, внедрения новых и совершенствования существующих услуг требует соответствующих финансовых вливаний. В условиях глобализации и мировой интеграции рынок телекоммуникационных услуг сегодня находится в жесткой конкурентной борьбе. Это требует постоянного совершенства работы, использования быстро развивающихся информационных технологий, предлагающих новые услуги. Чтобы выдержать этот темп и развиваться в соответствии с международными требованиями и стандартами, отрасли связи Кыргызстана предстоит еще решить множество проблем, а именно:

- довести проект «цифровое будущее» до логического конца;
- обеспечить республику волоконно-оптическими линиями, хотя бы на уровне районов;
- реализовать проект по переходу на цифровое телевидение.

Эффективное развитие рынка телекоммуникационных услуг, прежде всего, зависит от нормативно-правовой базы и ее четкого соблюдения. Правовые отношения в отрасли связи регулируются Законом Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи», принятым в 1998 году. Сектор телекоммуникационных связей функционирует также на основе Закона КР «О почтовой связи», «О конкуренции», «О защите прав потребителей», «О лицензировании», «Об основах технического регулирования» и других нормативно-правовых документах. Эти законы явились правовой основой для эксплуатации сетей связи и предоставления услуг электрической и почтовой связи, определяли компетенцию государственных исполнительных органов, уполномоченных осуществлять регулирование этих услуг, режим получения необходимых разрешений на их предоставление, определяли компетенцию Национального агентства связи КР (ныне Государственное агентство связи), а также права и обязанности физических и юридических лиц, предоставляющих услуги электрической и почтовой связи.

Принятие этих законов привнесло в сферу телекоммуникации Кыргызской Республики много новшеств, демонополизировало и либерализовало рынок электросвязи. Появилось множество операторов связи, предоставляющих услуги на высоком уровне. Особенно заметен рывок в развитии мобильной связи со всеми его сервисными возможностями, а также переход на цифровые технологии сети общего пользования с применением оптико-волоконных линий связи.

С момента принятия действующего закона прошло 15 лет, и условия работы сектора коммуникационных услуг существенно изменились, появились новые структуры, и отдельные статьи закона «Об электрической и почтовой связи» не стали отвечать требованиям сегодняшних реалий. Так, в действующем законе не предусмотрены нормы, стимулирующие развитие отрасли «Связь», и не учитываются особенности функционирования рынка отрасли связи, в связи с чем права потребителей защищены очень слабо. Существующая система правового регулирования телекоммуникационной отрасли не соответствует текущему состоянию развития рынка телекоммуникаций:

- отсутствуют эффективные механизмы, регулирующие деятельность по оказанию услуг присоединения;
- нет механизмов последовательной реализации тарифного регулирования;
- отсутствуют равные возможности доступа жителей сельской местности к современным технологиям телекоммуникаций. Национальный оператор (ОАО «Кыргызтелеком») ограничен в своих действиях, он не имеет равных условий на рынке. Ограничения выражены в запрете на осуществление деятельности по предоставлению услуг мобильной связи, в обязательствах по выполнению социально-убыточных проектов телефонизации, ограничении в вопросах тарифообразования.

Чтобы нормативно-правовая база рассматриваемой отрасли была полноценной, требуют дополнений законы КР «Об охране авторских и смежных прав», «О средствах массовой информации» и другие. Нет нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок формирования и поддержания ведомственных информационных ресурсов, доступа к ним граждан. Не установлены правила приобретения и эксплуатации информационных и телекоммуникационных технологий в государственных учреждениях, что приводит к бесконтрольному расходованию значительных средств, а компьютерные и информационные системы не вносят ожидаемого вклада в повышение эффективности деятельности госорганов.

Для успешного функционирования структур РТКУ как на кыргызстанском, так и на мировом рынке телекоммуникаций необходимо использование международного опыта, где главной особенностью развития рынка телекоммуникаций являются глобализация и общемировые тенденции развития.

Важнейшей особенностью рынка телекоммуникаций является то, что он объединяет в себе торговлю и товарами, и услугами. В современных условиях мировой экономики, когда осуществляется стремительный рост объема предоставляемых телекоммуникационных услуг, эти два сектора особенно взаимосвязаны.

Регулирование торговых отношений на рынке телекоммуникаций Кыргызстана необходимо развивать, а именно создавать конкурентную среду, разрабатывать государственные и международные программы, контролировать качество услуг, осуществлять налоговое, таможенное регулирование.

Все больше и больше проникая в повседневную жизнь, телекоммуникации становятся частью быта, досуга, работы и обучения. Несомненно, что эта тенденция продолжится и в будущем, поэтому необходимо разработать обоснованную, отвечающую реальным условиям страны государственную политику развития телекоммуникаций, которые уже перестали быть исключительно техническим явлением; их развитие приводит к тому, что население начинает воспринимать эти услуги как неотъемлемую часть своей повседневной жизни. Ключевая задача в решении этой проблемы – обеспечить рыночные условия, которые позволят полноценно охватить территорию страны телекоммуникационной инфраструктурой и обеспечить ценовую доступность телекоммуникационных услуг широким слоям населения Кыргызстана.

Государственная политика развития телекоммуникационных услуг должна включать в себя государственную информационную политику (ГИП), законодательную, научную, информационно-технологическую политику в отношении информационного рынка, финансовую политику, налоговую, таможенную, инвестиционную и т.д.

В современных условиях продолжающейся глобализации, интеграции и повсеместной компьютеризации мирового хозяйства основными факторами, определяющими формирование и перспективы развития мирового рынка телекоммуникационных услуг, являются бурно развивающийся научно-технический прогресс в области средств связи и передачи информации; неуклонный рост потребностей в телекоммуникационных услугах со стороны бизнеса и населения в условиях повышения платежеспособного спроса.

В качестве основных направлений интеграции кыргызского рынка телекоммуникационных услуг в мировой рынок можно выделить дальнейшее развитие услуг международной телефонной связи и ускоренное внедрение прогрессивного цифрового оборудования; увеличение объемов привлекаемых иностранных и отечественных инвестиций через создание совместных предприятий.

Телекоммуникации должны играть все большую роль в предоставлении таких услуг, как банковские операции; электронная коммерция; заказ по телекоммуникационной сети услуг, товаров, развлечений; дистанционное обучение; консультации по любым аспектам жизнедеятельности.

Список использованной литературы

1. Сайт ОАО «Кыргызтелеком» www.kt.kg.
2. Закон КР «Об электрической и почтовой связи», 1998.
3. Кыргызстан в цифрах 2005-2009, таб.1.04.05.01. Услуги почтовой и электрической связи общего пользования по видам /Нац. стат. комитет КР, 2009.
4. Международный союз электросвязи, Бюро развития телекоммуникаций, Зональное отделение СНГ. «Развитие услуг ИКТ в удаленных регионах и сельской местности Кыргызстана» Отчет за 2008 г.
5. Стратегия развития ОАО «Кыргызтелеком» до 2010 г.
6. Отчет Национального агентства связи за 2012 г. – С. 44.

У.Т.Абдынасыров

докт. экон.наук, и.о. профессора
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

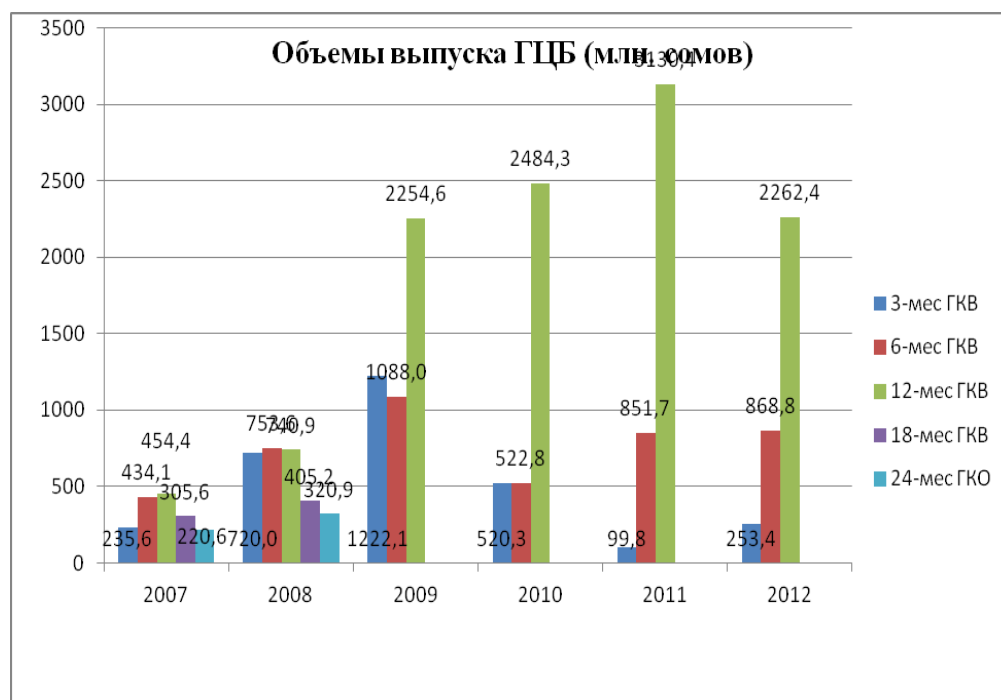
О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВНУТРЕННЕГО ЗАИМСТВОВАНИЯ

On the need for policy reform in domestic borrowing

Политика внутреннего заимствования в государственный бюджет нуждается в динамичном реформировании и дальнейшем продвижении. Правительство Кыргызской Республики справедливо отмечает недостаток финансовых ресурсов для развития экономики, при этом колоссальный потенциал финансовых ресурсов остается неохваченным и неразработанным. Известно, что существует два метода финансирования бюджета через внутреннее заимствование, это инфляционный и неинфляционный. В настоящей статье хотелось бы остановиться на неинфляционном методе, то есть финансировании бюджета без выпуска новых денег.

Дело в том, что уже много лет не наблюдается какого-либо сдвига в сфере развития сектора государственных ценных бумаг, и существует сильное отставание от уровня и механизмов внутреннего заимствования по сравнению с другими соседними странами.

Диаграмма 1



В то же время приоритетными задачами правительства Кыргызской Республики являются обеспечение экономического роста страны на основе: 1) долгосрочной

мобилизации свободных финансовых ресурсов экономики в государственный бюджет («длинные деньги»); 2) формировании альтернативного источника финансирования реального сектора экономики; 3) «снижения процентной ставки» на кредитном рынке.

В данной статье анализ основан на материалах Министерства финансов Кыргызской Республики, Государственной службы финансового надзора и Национального статистического комитета.

В соответствии с принятой классификацией срочности ценные бумаги подразделяются на **краткосрочные**, которые выпускаются на срок до 1 года, **среднесрочные** – от 1 года до 5 лет и **долгосрочные** – от 5 и выше лет.

Краткосрочные ценные бумаги являются инструментами денежно-кредитного регулирования и не могут относиться к финансовым инструментам рынка капиталов, поскольку не могут выступать объектом долгосрочного инвестирования и вытекающих из этого устойчивых операций с капиталом. Средние ставки доходности по данным ценным бумагам должны быть наиболее низкими.

Среднесрочные ценные бумаги, как правило, выпускаются на срок до 5 лет, а в практике Кыргызской Республики – до 3 лет. Средние ставки доходности должны быть средними.

Долгосрочные ценные бумаги относятся к классу инвестиционных ценных бумаг и широко используются как финансовый инструмент сбережения, долгосрочного вложения. Операции с такими ценными бумагами носят долгосрочный характер и наиболее интересны для вложения свободных финансовых ресурсов со стороны инвесторов, прежде всего банковского сектора. Средняя ставка доходности по данным ценным бумагам должна быть высокой.

Напомним, что целью выпуска государственных ценных бумаг является решение следующих задач: 1) покрытие дефицита государственного бюджета; 2) покрытие кассовых разрывов в бюджете; 3) привлечение денежных ресурсов для осуществления конкретных инвестиционных проектов; 4) привлечение средств для погашения задолженности по другим государственным ценным бумагам. Среди других задач: 5) регулирование денежной массы; 6) регулирование инфляции; 7) влияние на валютный курс; формирование уровня доходности по ценным бумагам; 8) обеспечение перелива капитала с одного сегмента финансового рынка на другой; 9) решение других социально-экономических задач.

Табл. 1 указывает, что структура эмитированных государственных ценных бумаг представлена в основном кратко- и среднесрочными ценными бумагами, связанными со сложившейся практикой решения оперативных вопросов, с закрытием текущего «кассового разрыва» государственного бюджета. Такое положение сложилось в 1990-е годы, в период становления независимой государственности и формирования основных контуров и механизмов государственных финансов.

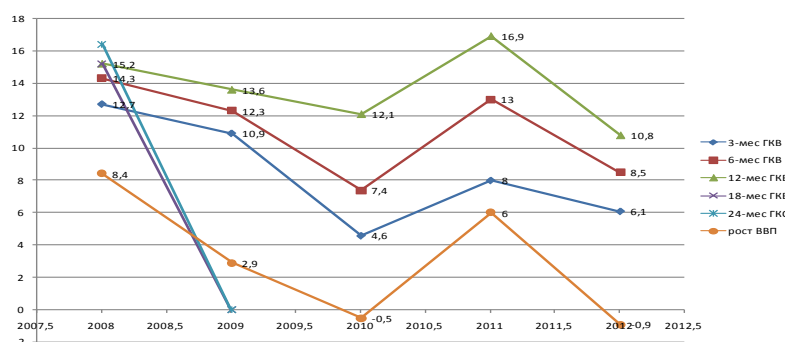
Таблица 1 – Срочность, объем выпуска, доходность государственных ценных бумаг в период 2007-2012 гг.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
3 мес. ГКВ	Объем (млн сом.)	235,6	720	1222,1	520,3	99,8	253,4
	Доход- ность (%)	4,8	11	10,8	4,74	7,68	6,08
6 мес. ГКВ	Объем (млн сом.)	434,1	753,6	1088	522,8	851,7	868,8
	Доход- ность (%)	5,73	13	12,27	7,43	13,05	8,41
12 мес. ГКВ	Объем (млн сом.)	454,4	740,9	2254,6	2484,3	3130,4	2262,4
	Доход- ность (%)	7,13	15,21	13,28	12,08	16,48	10,77
18 мес. ГКВ	Объем (млн сом.)	305,6	405,2	0	0	0	0
	Доход- ность (%)	9,5	11,1	0	0	0	0
24 мес. ГКО	Объем (млн сом.)	220,6	320,9	0	0	0	0
	Доход- ность (%)	11,4	12,42	0	0	0	

Таким образом, структура и способы заимствования на внутреннем рынке не изменились и устарели. А Кыргызская Республика в отличие, например, от Республики Казахстан и Российской Федерации, практически не эволюционировала в современных реалиях, способах и инструментариях рынка капиталов.

Диаграмма 2

Сравнение средней доходности ГКВ и темпа роста реального ВВП
2008 – 2012 гг.



Теоретическая доходность государственных ценных бумаг в неэкстремальной фазе рынка не может превосходить темпов прироста номинального ВВП, в противном случае это может привести к росту долговой нагрузки республиканского бюджета,

что, в свою очередь, может привести к созданию своего рода финансовых пирамид со всеми вытекающими отсюда последствиями (опыт России, август 1998 г.).

Существует также аналог данного критерия: а) ставка рефинансирования НБКР; 2) темпы прироста ВВП в номинальном выражении.

Если ставка рефинансирования НБКР выше темпов прироста номинального ВВП, то развитие операций на рынках внутреннего и внешнего государственного долга приводит к росту долговой нагрузки республиканского бюджета, возрастанию процентных ставок и развитию инфляционных процессов в экономике.

Таким образом, показатель доходности ГЦБ должен снижаться до уровня показателя роста ВВП. К примеру, доходность ГКВ в 2011 году достигала 15,59%^[1] рыночной доходности с корпоративными ценными бумагами.

При этом ставка процентной доходности по бумагам должна изменяться в зависимости от срочности ценной бумаги.

Объемы эмиссии государственных и корпоративных ценных бумаг в последние годы сравнились, что непосредственно указывает на уход портфельных инвесторов с рынка корпоративных ценных бумаг.

Таблица 2 – Сравнительная таблица общего объема выпусков государственных и корпоративных ценных бумаг в 2007-2012 гг.

(млн сомов)

	Государственные ценные бумаги	Корпоративные ценные бумаги
2007	1650,3	2117,22
2008	2940,6	5932,48
2009	4564,6	7484,5
2010	3527,4	3320,3
2011	4081,9	2454,9
2012	3384,6	2720,6

По данным Нацстаткома, инвестиции (табл. 3) в ценные бумаги резко снизились (в разы к уровню предыдущего года) в 2010 и 2011 годах. Налицо имел место фактор «бегства инвесторов», в первую очередь, из стран СНГ. Это также опосредовано определяет направления движения капитала в связи с бегством лиц, связанных с прежним режимом. Ситуация начала выправляться только в 2012 году.

Таблица 3 – Инвестиции в ценные бумаги за период 2007 г по 2012 год

(млн сомов)

Период	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего инвестиций	1969,5	3439	1781,9	409,9	275	1625,49
Из них:	1231,5	930	1037,8	73,9	0,35	614,42
- страны СНГ						
- страны дальнего зарубежья	738	2509	744,1	331	274,65	1010,82

Если рассматривать сравнительные показатели средней доходности по ценным бумагам, то, во-первых, объемы корпоративного заимствования (облигации) на

¹ Бюллетень НБКР. – № 12 (203), 2012. – С. 54.

РЦБ небольшие, во-вторых, процентная ставка устанавливается в соответствии со стратегией привлекательности и поэтому она высока (сложилась в пределах 17-20 %). При этом отмечается высокий уровень доходности по ГЦБ, что непосредственно влияет на формирование процентной ставки на кредитном рынке.

Таблица 4 – Сравнительная таблица доходности между государственными ценными бумагами и корпоративными облигациями (со средней доходностью, процентов в год)

	Государственные ценные бумаги	Корпоративные ценные бумаги
2007	7,71	
2008	12,42	
2009	12,12	20
2010	8,08	20
2011	12,4	17,5
2012	8,42	15

Если проанализировать структуру финансовых инструментов государственных ценных бумаг (диаграмма 1, табл. 1), то видно, что основной объем выпуска ценных бумаг приходится на бумаги до 1 года, которые, как уже указывалось выше, относятся к ценным бумагам денежно-кредитного регулирования и не могут выступать инструментами капитала или сбережений.

Эмиссия инструментов от 1 до 3 лет была прекращена еще в 2008 году по непонятным нам причинам.

А долгосрочные финансовые инструменты от 5 лет и выше, являющиеся основой долгосрочного финансирования проектов государства, никогда не выпускались в Кыргызской Республике.

В таком случае приходим к следующим выводам.

1. Правительство Кыргызской Республики не рассматривает горизонт стратегии своего развития более, чем на 3 года вперед. А тот факт, что прекращен выпуск среднесрочных инструментов в 2008 году, уточняет, что не более одного года.
2. Неизвестно, из каких источников правительство планирует финансировать инвестиционные проекты. Получается, что за счет перекачки ресурсов бюджета со статей, связанных с поддержанием и повышением уровня и качества жизни населения, в статьи связанные с инвестированием в перспективные проекты экономики.
3. Основой долгосрочного стратегического планирования и финансирования проектов развития экономики является сугубо финансирование из источников внешней помощи и донорской поддержки, что не соответствует целям последних.
4. Недостаточность рынка государственных ценных бумаг влечет за собой то, что на протяжении многих лет финансовый ресурс, накопленный на рынке и в республике, не задействован в должной мере. На наш взгляд, это порядка 3-5 млрд сомов (объем неудовлетворенных заявок на аукционах, проводимых НБ КР). При

этом правительство Кыргызской Республики хронически испытывает острый недостаток финансовых ресурсов.

5. Сектор ГЦБ существенно не влияет на состояние финансового рынка, включая решение такой актуальной проблемы, как снижение минимальных действующих процентных ставок на кредитном рынке.

Рынок государственных ценных бумаг традиционно играет ключевую роль в финансовой системе, поскольку именно он, а не ставка рефинансирования НБ КР, определяет минимальный уровень действующих процентных ставок в экономике. Развитие национальных финансовых рынков в настоящее время по-прежнему в значительной степени зависит от состояния рынка ценных бумаг, прежде всего от его объемов, ликвидности и доходности. Вследствие этого развитие рынка внутреннего долга (или рынка государственных облигаций) выступает в качестве отправной точки восстановления эффективных финансовых рынков.

Расширение рынка ГЦБ призвано выполнять следующие функции:

- *привлечение средств* в республиканский бюджет. В отсутствие эффективного и реально действующего рынка внутреннего долга увеличение заимствований будет сопряжено с резким ростом стоимости заимствований, что обусловит повышение общего уровня процентных ставок в экономике;
- *стабилизирующую*. Обращающиеся ГЦБ на развитом рынке внутреннего долга выступают в качестве наиболее ликвидных и наименее доходных и рискованных финансовых инструментов. ГЦБ, по сути, призваны аккумулировать избыточные финансовые средства, появляющиеся вследствие нестабильности на прочих сегментах национального рынка, неблагоприятного изменения конъюнктуры на внешних рынках либо должны выступать в качестве эффективного инструмента стерилизации избыточной ликвидности;
- *регулирующую*. ГЦБ, регулируемые денежными властями, должен выступать в качестве главного сегмента национальной финансовой системы (в силу определяющей роли государственного бюджета в финансовой системе). Развитие рынка внутреннего долга призвано стимулировать развитие прочих сегментов, принципиально важных для стабильного развития реального сектора. При этом прочие сегменты непосредственным образом зависят от состояния рынка ГЦБ из-за процентных ставок, объема портфельных инвестиций, конъюнктуры на смежных сегментах;
- *стимулирующую*. Эффективный рынок ГЦБ должен содействовать структурированию действующих процентных ставок в экономике, направленному на рост сбережений и стимулирование инвестиционной активности, в том числе и рост предоставляемых кредитов реальному сектору банковской системой.

Развитый рынок ГЦБ, характеризующийся значительными оборотами вторичных торгов, высокой ликвидностью и низкими рисками, будет способствовать поступательному развитию прочих сегментов национального финансового рынка. Восстановление финансовых рынков неизбежно будет стимулировать и развитие национальной банковской системы, а в совокупности – расширение банковских услуг и спектра обращающихся финансовых инструментов. Данный процесс должен стимулировать рост сбережений в экономике, а одновременно со

структурированными процентными ставками – и рост инвестиционной активности, и достижение устойчиво высоких темпов роста производства.

Муниципальные ценные бумаги

Такое же положение, возможно, более худшее, и с развитием муниципального заимствования. Рынок муниципальных облигаций также является важным механизмом финансирования местного самоуправления. В настоящий момент опыт привлечения инвестиций для развития муниципальных территорий находится в зарождающемся положении.

Рынок муниципальных облигаций в настоящее время представлен лишь облигациями города Бишкека. С 2008 года по 2012 год было произведено 4 выпуска муниципальных облигаций мэрии г. Бишкека на общую сумму 775 млн сомов.

Средняя доходность по муниципальным ценным бумагам составляла от 7 в 2008 г. до 12 процентов в 2011 г., что, как видно, является также высокодоходным. Но доходность более приемлема по сравнению с доходностью государственных ценных бумаг и, может быть, больше соответствует темпу роста ВВП г. Бишкека в целом.

При этом считаем, что было бы более целесообразным не сокращать или не останавливать выпуски из года в год новых объемов эмиссии, а напротив, наращивать. В таком случае выбытия финансовых средств из бюджета города Бишкека можно будет избежать.

Как уже было отмечено выше, муниципальные органы управления также переживают хронический дефицит финансовых ресурсов для развития собственного образования. Поэтому опыт города Бишкека следует на государственной системной основе распространять в других муниципальных образованиях республики, соответствующей законодательным требованиям заимствования. В первую очередь, следовало бы отметить местное самоуправление городов Оша, Джалал-Абада и др.

Таблица 5 – Направление средств и сроки обращения

Годы	Объем выпуска (млн сом.)	Доходность	Срок обращения	Цель выпуска
2008	200	7%	1 год	Приобретение пассажирских автобусов большой вместимости
2009	200	7%	1 год	Погашение стоимости ранее выпущенных муниципальных облигаций
2010	225	7%	1 год	Погашение стоимости ранее выпущенных муниципальных облигаций и реконструкция дорог
2011	150	12%	2 года	Погашение стоимости ранее выпущенных муниципальных облигаций и реконструкция дорог

Механизм выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг в целом схож с механизмом государственных ценных бумаг, цели и задачи, решаемые при выпуске муниципальных ценных бумаг, также идентичны.

Несмотря на то, что в мировой практике трудно представить развитие муниципального образования без мобилизации капитала через выпуск и обращение ценных бумаг, в нашей стране развитие данного сектора находится в начальной форме своего развития.

Также отметим, что любое развитие негосударственных пенсионных фондов и других институциональных инвесторов невозможно без развития рынка ценных бумаг в целом, а также государственных и муниципальных бумаг в частности.

Следует также определить следующий тезис: рассчитывать на то, что инструментарий, объемы и динамика сектора государственных и муниципальных ценных бумаг разовьются сами по себе, на основе простой рыночной мотивации, является заблуждением. Данный тезис усиливается для условий Кыргызской Республики, относящейся к странам с низким уровнем развития финансового рынка.

Экспертно отметим, что в случае должного развития механизмов, хорошей тактики и управления внутренним заимствованием можно было бы дополнительно мобилизовывать от 5 до 10 млрд сомов и более ежегодно и направлять для развития экономики республики.

С учетом вышеизложенного считаем, что необходимо разработать долгосрочную стратегию «Государственное и муниципальное заимствование в Кыргызской Республике». А вопрос развития внутреннего заимствования должен стать приоритетом для правительства Кыргызской Республики.

Справочно:

Информация о параметрах государственного заимствования в других странах.

Россия: Общий объем внутреннего госдолга – 4977,9 млрд руб. (8% к ВВП), включая: ГЦБ – 4064,3 млрд руб.; (дисконтные облигации ставка доходности 1-1,5%); государственные гарантии – 906,6 млрд руб.; др. обязательства – 7 млрд руб.; срочность – 3, 5, 10, 30 лет.

Казахстан: Объем эмиссии Минфином: краткосрочные – 80,8 млрд. т.; среднесрочные – 591,0 млрд т.; долгосрочные – 2233,4 млрд т.; доходность по нотам Национального банка РК – 1,46 % годовых.

Список использованной литературы

1. Бюллетень НБКР. – № 12(203), 2012. – С. 54.

У.Т.Абдынасыров

докт.экон.наук, и.о. профессора
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ, АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Management problems of state and municipal enterprises, joint-stock companies with state participation in the Kyrgyz Republic

Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему государственных мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых в целях стабилизации и развития экономики, адаптации существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

В процессе своего воздействия на рыночную экономику государство выполняет следующие две главные и взаимосвязанные функции:

- обеспечения деятельности, возложенной Конституцией и законами страны исключительно на государство и местное самоуправление, и, прежде всего, роли общественного регулятора, задающего экономические «правила игры»;
- государственного предпринимателя, владеющего и распоряжающегося государственным капиталом и участвующего наравне с частным капиталом в хозяйственном обороте.

Управление объектами государственной собственности целесообразно разделять на две следующие ветви:

- 1) управление при помощи трансформации сложившихся форм и отношений собственности, изменения собственника, раздела вновь созданной собственности между претендентами;
- 2) управление посредством функционирования, использования имеющихся объектов государственной собственности без изменения формы собственности, но с возможной передачей части управленческих полномочий негосударственным органам, уполномоченным представителям государства.

К первому из указанных видов управления относятся:

- возмездная передача объектов из государственной собственности в собственность местного самоуправления (муниципальную) и обратные передачи;
- продажа объектов государственной собственности на рынках с использованием аукционов, конкурсов;

- приватизация объектов государственной собственности и национализация в форме обратного выкупа или иных способов деприватизации;
- наследование, дарение, безвозмездная передача;
- межгосударственный или внутригосударственный обмен одного объекта на другой (на основе взаимных расчетов) при одновременной смене формы собственности или собственника;
- изъятие объекта собственности и передача его другому собственнику по решению суда в счет возмещения долгов, в силу незаконного присвоения, в связи с банкротством;
- раздел вновь созданной собственности с участием государства.

Перечисленные преобразования обладают тем общим признаком, что во всех случаях имеет место смена собственника или образование нового собственника, а управленческая функция государства сводится к тому, чтобы в ходе этих процессов отстаивались права и интересы государства как собственника имущественных объектов.

Ко второму виду – управлению посредством функционирования и использования объектов государственной собственности – относятся:

- сдача объектов государственной собственности в аренду, концессию, лизинг;
- залог государственного имущества;
- передача государственного имущества в доверительное управление;
- использование государственной собственности на началах хозяйственного ведения и оперативного управления;
- передача государственных объектов в безвозмездное пользование;
- предоставление государственных ценностей в кредит.

Государственная политика управления государственной собственностью в акционерных обществах с государственным участием подразделяется на: а) акционерные общества с государственной долей участия; б) акционерные общества, акции которых были национализированы; в) акционерные общества с государственным пакетом акций, относящихся к категории проблемных, отсутствующих, не функционирующих, простаивающих, в процессе ликвидации, по которым отсутствует информация.

Управление акциями, принадлежащими государству на праве государственной собственности, а также государственными долями в уставных капиталах хозяйственных обществ и с государственными паями в общей (совместной) собственности осуществляется в целях обеспечения сохранности и эффективного использования государственной собственности, получения доходов от собственности как источника пополнения государственного бюджета. Управление акциями, долями, паями включает в себя многие разнообразные управленческие процедуры, охарактеризованные далее в самом общем виде.

Чтобы быть полноценным участником управления деятельностью и собственником хозяйственных, акционерных обществ, государство в лице уполномоченных органов управления может вносить государственное имущество в качестве вклада в уставной капитал вновь открываемого общества или для оплаты дополнительно размещаемых акций уже существующего общества. Государство вправе передавать принадлежащие ему акции в хозяйственное ведение государственных предприятий.

Как полноценный участник рынка ценных бумаг государство способно приобретать акции, доли, паи и продавать приобретенные или принадлежащие ему акции, доли, паи, образованные в процессе приватизации государственной собственности. Как владелец акций, долей, паев государство в лице своих исполнительных органов вправе назначать, смещать, устанавливать обязанности своих уполномоченных, представляющих интересы государства в органах управления хозяйственных, акционерных обществ, часть акций или долей, паев которых закреплена в государственной собственности. Государство обладает также возможностью осуществлять передачу принадлежащих ему акций, долей в доверительное управление юридическим и физическим лицам. Государство вправе использовать свои акции, доли в качестве предмета залога под полученные им (или организациями, в которых оно заинтересовано) инвестиции, кредиты, займы.

В настоящий момент в Кыргызской Республике количество акционерных обществ с государственной долей участия составляет 58, а акционерных обществ, где контрольный пакет акций принадлежит государству, – 27 [1].

Акционерные общества с государственной долей участия в основном представлены крупными предприятиями, выполняющие инфраструктурные функции, это энергетический комплекс, телекоммуникационное предприятие, горнодобывающий комплекс и пр.

Акционерные общества, акции которых были национализированы, составляют 7 объектов. При этом следует отметить, что два объекта (это ЗАО «Двадцать пятый кадр» и ЗАО «Альфа телеком»), являются акционерными обществами закрытого типа, что противоречит норме Закона Кыргызской Республики «Об акционерных обществах», в соответствии с которым акционерные общества с государственным участием могут быть только открытыми [2]. Поэтому данные объекты должны были быть преобразованы в установленном законодательством порядке в открытые АО. При этом предусмотрена приватизация данных объектов в рамках «Программы по эффективному управлению и распоряжению национализированными объектами».

Количество акционерных обществ с государственным пакетом акций, относящихся к категории проблемных, отсутствующих, не функционирующих, простаивающих, в процессе ликвидации, по которым отсутствует информация, составляет 17 объектов.

Таким образом, совокупное количество акционерных обществ с государственным участием трех категорий учета (акционерных обществ с государственным пакетом акций, акционерных обществ, акции которых были национализированы, акционерных обществ с государственным пакетом акций, относящихся к категории проблемных, отсутствующих, не функционирующих, простаивающих, в процессе ликвидации, по которым отсутствует информация) составляет 58 объектов.

По состоянию на декабрь 2013 года совокупная стоимость государственного пакета ценных бумаг составляет около 17 млрд сомов, которые размещены в 58 акционерных обществах.

Собственником государственного имущества является Кыргызская Республика, а уполномоченным представителем собственника является Фонд государственного имущества Кыргызской Республики.

В целом можно констатировать слабое управление (либо его полное отсутствие) пакетами ценных бумаг, принадлежащих государству, со стороны Фонда государственного имущества Кыргызской Республики. Пример изучения состояния доверительного управления по проекту «Кумтор» со стороны уполномоченной организации АО «Кыргызалтын» показал отсутствие формальной нормативно-правовой базы, регулирующей процесс управления государственным пакетом акций. В данном конкретном случае отсутствуют не только положения, на основании которых могли бы заключаться договоры обслуживания данного пакета ценных бумаг, но и осуществляться контроль или надзор за данными операциями, какая-то подотчетность собственнику государственного имущества или его уполномоченному представителю со стороны доверительного управляющего.

При этом ценные бумаги АО «Центерра» не находятся в доверительном управлении, а включены как собственные активы АО «Кыргызалтын».

Статьей 2 Законом Кыргызской Республики «О доверительном управлении государственным имуществом» устанавливается, что «доверительный управляющий – физическое (индивидуальный предприниматель) или юридическое (коммерческая организация) лицо, осуществляющее доверительное управление акциями, находящимися в государственной собственности, на основании лицензий, выдаваемых уполномоченным государственным органом, регулирующим рынок ценных бумаг, и совершающее в отношении этих акций, в соответствии с договором доверительного управления, любые юридические фактические действия в интересах учредителя доверительного управления» [3].

В соответствии с информацией из интернет-сайта Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при правительстве Кыргызской Республики видно, что в реестре выданных лицензий на профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг в КР такой лицензии у АО «Кыргызалтын» не имеется.

Таким образом, необходима разработка комплекса нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с доверительным управлением государственного имущества.

Специфика нормативного регулирования данных видов предприятий заключается в том, что государственные и муниципальные предприятия подразделяются на два типа: 1) предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения и 2) предприятия оперативного управления.

Государственным предприятием, основанным на праве хозяйственного ведения, признается юридическое лицо, имущество и прибыль которого является собственностью государства и закреплены за этим предприятием для осуществления предпринимательской деятельности.

Государственное предприятие, основанное на праве оперативного управления, функционирует на базе имущества, находящегося в государственной собственности, и осуществляет оперативное управление закрепленным за ним имуществом.

К примеру, в практике Российской Федерации первые называются «государственным предприятием», а вторые – «казенным предприятием».

Образование и функционирование государственных и муниципальных предприятий основано на следующих основных законодательных актах:

1. Конституция Кыргызской Республики;

2. **Кодексы Кыргызской Республики:**

– Гражданский кодекс Кыргызской Республики;

– Налоговый кодекс;

3. Законы Кыргызской Республики:

– «О приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике»;

– «О доверительном управлении государственным имуществом»;

– «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»;

– «О финансово-экономических основах местного самоуправления»;

– «О местном самоуправлении»;

– «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»;

– «Об акционерных обществах»;

– «О хозяйственных товариществах и обществах»;

– «О банкротстве (несостоятельности)»;

– «О государственных закупках»;

– «О муниципальной собственности на имущество» и др.

Указы Президента Кыргызской Республики в своем содержании не регулировали напрямую деятельность государственных или муниципальных предприятий, а ставили более широкие задачи. Однако данные нормы давно устарели и не соответствуют актуальности современного положения [4].

Существуют отдельные постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, направленные на решение отдельных вопросов деятельности отдельных

государственных предприятий, которые вытекают из итогов работы депутатских комиссий, контроля исполнения законодательства, образованных вследствие обращений граждан и др., и иных мероприятий и причин, находящихся в компетенции Жогорку Кенеша [5].

Решения Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в части регулирования деятельности государственных предприятий носят характер коррекции, уточнения или изменения и дополнения существующих решений правительства Кыргызской Республики.

Постановления правительства Кыргызской Республики в настоящий момент на определенном уровне системно регулируют вопросы управления деятельностью государственных предприятий, учреждений и хозяйствующих субъектов с государственной долей участия.

Издаются постановления правительства Кыргызской Республики, непосредственно регулирующие деятельность государственных предприятий. Данные решения носят характер распоряжений по легализации деятельности государственного предприятия, утверждения устава, назначения руководителя, наблюдательного совета ГП и пр. [6].

Как и на уровне решений правительства Кыргызской Республики, так и на уровне ведомственных приказов также существуют решения, по сути, заменяющие решения правительства Кыргызской Республики [7]. Данными решениями утверждаются уставы предприятий, схема управления, штатное расписание и иные аспекты, являющиеся ключевыми в вопросах образования, организации и реорганизации государственных предприятий.

Таким образом, отсутствует основной документ, институционально регулирующий создание и функционирование государственных и муниципальных предприятий. Должен быть разработан и издан закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных предприятиях».

Управление собственностью тесно связано с ее учетом, с формированием статистики собственности. Учет материальных, вещественных объектов собственности является традиционной формой фиксации их наличия и состояния посредством отражения в балансах и проверки в ходе инвентаризации имущества.

В связи с переходом к рыночным формам и методам хозяйствования, разграничением государственной, муниципальной, частной (корпоративной и личной) собственности, появлением значительного количества объектов общей (совместной) собственности, повышением значимости ценных бумаг как объекта собственности многократно возрастает сложность учета объектов собственности. Приходится вести учет в рамках каждой из определенных форм собственности.

Статистика собственности – это новая ветвь статистики, недвижимости, оперирующая не только принадлежностью объекта к определенным формам собственности, но и оценками стоимости объектов и рядом качественных параметров, показателей, характеризующих способность объекта собственности к функционированию, использованию.

Налаживание системы статистической отчетности, учета объектов собственности, опирающейся на использование упорядоченной совокупности статистических форм

и показателей, является неременным условием построения системы управления собственностью. Инвентаризация объектов собственности, формирование реестров недвижимости и их объединение в единый кадастр, используемый как средство информационного обеспечения процессов управления собственностью, требуют применения новых, эффективных, высокопроизводительных технологий обработки информации, реализуемых с использованием компьютеров, средств передачи информации, организационной техники.

В настоящий момент в Кыргызской Республике регулирование создания и функционирования государственных предприятий происходит не системно, а произвольно. Одни ГП создаются и регулируются отраслевыми ведомствами, другие – постановлением правительства Кыргызской Республики (например, приказ Минтранскома от 11 декабря 2007 года № 374 «Об утверждении Устава, схемы управления, структуры аппарата управления и штатного расписания Государственного предприятия «Кыргыз почтасы» при Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики»; приказ Минтранскома от 24 августа 2011 года № 238 «О внесении изменений и дополнения в Устав ГП «Специальная связь»» и пр.) [5, 6].

Отмечается слабый мониторинг деятельности ГМП со стороны правительственных учреждений. Отсутствует единая, устойчивая статистическая база государственных предприятий, имеющаяся является неразвитой и неудовлетворительной. В настоящий момент, по данным ФГИ, в республике функционируют 152 госпредприятия, по данным Минфина – 146, в органах юстиции зарегистрировано более 600 госпредприятий, по данным Нацстаткома – свыше 1000.

Отсутствует аналитический материал, связанный с эффективностью деятельности государственных и муниципальных предприятий. При этом отмечаем низкую экономическую эффективность деятельности государственных предприятий. По данным ФГИ, в 2012 году общая прибыль сектора государственных предприятий составила 527,5 млн сомов [1]. Однако, по данным Минфина, в бюджет поступило 759, 6 млн сомов.

Не разработаны принципы определения статуса ГП по типам предприятий (право хозяйственного ведения, оперативного управления): например, наиболее крупное предприятие – «НК Кыргыз темир жолу» с уставным фондом 569,7 млн сомов и прибылью 125 млн сомов, по типу является ГП, основанным на праве оперативного управления, т.е. относится к неприбыльным, некоммерческим предприятиям, а по сути, является бюджетным учреждением. Таких компаний не менее 29 единиц [1].

Показатели уставных капиталов не соответствуют реальной стоимости активов компаний. Много предприятий с уставным фондом от 1 до 3 тыс. сомов (например, ГП «Таласское предприятие автовокзалов, автостанций и автокасс», ГП «Центральная лаборатория») [1].

Антикоррупционные механизмы в деятельности государственных и муниципальных предприятиях (ГМП) развиты слабо:

- отсутствует прозрачность финансово-хозяйственной деятельности ГМП, а также подконтрольность и подотчетность гражданскому сообществу;

- в большинстве ГМП отсутствуют наблюдательные советы как орган дополнительного контроля и координации;

- в деятельности ГМП отсутствует принцип ревизии и аудита финансовых отчетов;
- при назначении должностных лиц ГМП не задействован государственный резерв кадров;
- не предусмотрен порядок проведения сделок, где может быть заинтересованность со стороны должностных лиц.

При этом с большинством руководителей государственных предприятий контракты отраслевыми органами исполнительной власти не заключены, а имеющиеся не предусматривают ответственности руководителей за результаты деятельности.

Предусмотренные гражданским законодательством организационно-правовая форма государственного предприятия и институт права хозяйственного ведения имеют ряд отрицательных свойств.

Юридическая конструкция права хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию, распоряжению имуществом собственника. Реально эти полномочия осуществляются единолично руководителем государственного предприятия, взаимоотношения которого с собственником регулируются законодательством о труде. Напротив, круг полномочий собственника в отношении имущества, находящегося в хозяйственном ведении, определен исчерпывающим образом. Вмешательство государственных органов в деятельность государственных предприятий (их руководителей) вне установленного круга полномочий является неправомерным.

В частности, руководители государственных предприятий бесконтрольно управляют финансовыми потоками этих предприятий, в том числе самостоятельно принимают решения о направлениях использования прибыли. Они не связаны необходимостью согласовывать свои решения с собственником имущества (за исключением вопросов распоряжения недвижимым имуществом).

Трудовое законодательство, эффективно защищая права руководителей, создает значительные трудности для применения к ним мер ответственности за результаты деятельности предприятия.

Полномочия собственника, предусмотренные действующим законодательством, в ряде случаев не дают ему возможности не только требовать от руководителей государственных предприятий достижения определенных качественных показателей в деятельности предприятий, но даже и определять эти показатели.

Для государственных предприятий не предусмотрено обязательное проведение периодических аудиторских проверок. Без этого контроль за их финансово-хозяйственной деятельностью существенно затруднен.

Решение поднятых в статье проблемных вопросов возможно через разработку новой государственной политики в данной сфере, через подготовку нового нормативно-правового акта «Концепции управления государственной собственностью в Кыргызской Республике».

Управление государственной собственностью Кыргызской Республики должно включать реализацию следующих направлений государственной политики:

управление государственным имуществом; управление государственными предприятиями и учреждениями; управление акциями, долями, принадлежащими Кыргызской Республике в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ; приватизация государственного имущества.

Стратегической целью управления государственной собственностью должно являться обеспечение целостности, сохранности, надлежащего применения, развития и улучшения качественных параметров, эффективного функционирования и рационального использования всей совокупности объектов государственной собственности в общенациональных интересах государства, общества, народа страны.

Управление государственной собственностью включает совокупность экономических отношений, связанных с использованием государственного имущества в государственных и муниципальных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственными учреждениями, а также имущественных прав Кыргызской Республики, вытекающих из ее участия в коммерческих организациях.

В широком экономическом контексте реализация концепции управления государственной собственностью должна быть направлена на компенсацию недостаточности негосударственного, частного сектора экономики; преодоление монополистических тенденций, свойственных частному капиталу; культивирование узаконенных государством общих правил хозяйствования; использование возможностей государства как титульного собственника крупных имущественных комплексов, пакетов акций, долей в хозяйственных обществах в качестве средства повышения эффективности управления данными объектами.

Разработка грамотной концепции управления государственной собственностью приведет непосредственно к увеличению доходов республиканского бюджета; оптимизации структуры собственности для экономического роста; вовлечению максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления; использованию государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики; повышению конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшению финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций.

Для реализации указанных целей государству необходимо решить такие вопросы, как, например:

- полная инвентаризация объектов государственной собственности, разработка и реализация системы учета этих объектов и оформление прав на них;
- повышение эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов;
- классификация объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления;

- оптимизация количества объектов управления и переход к пообъектному управлению;
- определение цели государственного управления по каждому объекту управления, обеспечение прав государства как участника (акционера) коммерческих и некоммерческих организаций;
- обеспечение контроля за использованием и сохранностью государственного имущества, а также контроля за деятельностью лиц, привлекаемых в качестве управляющих, обеспечение поступления дополнительных доходов в республиканский бюджет путем создания новых возобновляемых источников платежей и более эффективного использования имеющегося имущества.

Список использованной литературы

1. Данные Фонда государственного имущества Кыргызской Республики, Письмо Фонда государственного имущества Кыргызской Республики 10/1-3514 от 30.08.2013.
2. Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» от 27 марта 2003 года № 64 – Источник: Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.
3. Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.
4. Указы Президента Кыргызской Республики: от 7 августа 1991 года УП N 253 «О мерах по укреплению экономической основы суверенитета Республики Кыргызстан»; от 6 сентября 1994 года № УП-233 «О мерах по оздоровлению финансового состояния государственных предприятий»; от 10 апреля 2002 года УП № 84 «О порядке присвоения статуса «национальный» государственным учреждениям и организациям Кыргызской Республики» – Источник: Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.
5. Постановление Жогорку Кенеш Кыргызской Республики от 21 апреля 2011 года № 340-V «О государственном предприятии «Кыргызжилкоммунсоюз» при Министерстве энергетики Кыргызской Республики»; Постановление Жогорку Кенеш Кыргызской Республики от 6 июня 2012 года № 1968-V «О Национальном объединении народных художественных промыслов «Кыял»» и др. – Источник: Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.
6. Постановления Правительства Кыргызской Республики: от 6 июня 2007 года № 211 «О вопросах образования подведомственных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти Кыргызской Республики и создания государственных предприятий»; от 22.02.2011 г. № 62 «О совершенствовании управления государственными предприятиями»; от 20 июля 2012 года № 513 «О мерах по повышению эффективности системы управления хозяйственных обществ с государственной долей участия»; от 30 ноября 2012 года № 804 «Об оптимизации деятельности государственных предприятий и акционерных обществ с контрольным государственным пакетом акций в Кыргызской Республике» - Источник: Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.
7. Приказ Минтранскома КР от 11 декабря 2007 года № 374 «Об утверждении Устава, схемы управления, структуры аппарата управления и штатного расписания Государственного предприятия «Кыргыз почтасы» при

Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики»; Приказ Минтранскома КР от 12 ноября 2010 года № 305 «О Наблюдательном совете Государственного предприятия «Кыргыз почтасы»; «О Нарынском Государственном предприятии автовокзалов и автостанций»; Приказ Минтранскома КР от 1 марта 2006 года № 82 «О Государственном предприятии «Ошское предприятие автовокзалов и автостанций»; Приказ Минтранскома КР от 24 августа 2011 года № 238 «О внесении изменений и дополнения в Устав Государственного предприятия «Специальная связь»; утвержденный приказом Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики от 25 июля 2001 года № 237 «О переименовании Республиканского узла специальной связи в Государственное предприятие «Специальная связь»» – Источник: Информационно-правовая система «Токтом мамлекет Про». 2013.

Т.С.Абдыгуловаспирант Института экономики
им.Дж.Алышбаева НАН КР,
ст.преподаватель кафедры
«Экономика» АУЦА

ИСТОЧНИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ЗА ПРОШЕДШИЙ ПЕРИОД И ПРОГНОЗ НА 2014 ГОД

Article reviews sources of recent growth of economy of Kyrgyzstan and presents forecast of economic growth in 2014.

Динамика макроэкономического развития Кыргызской Республики начиная с 2000 года по настоящее время складывается под влиянием множества различных факторов, включая технические, природно-климатические, политические и внешние факторы. В этой связи возникает естественный вопрос, что в действительности оказало определяющую роль в развитии экономики страны и что ждет ее в будущем.

Как показывает анализ, экономический рост был подвержен влиянию тех факторов, которые, в первую очередь, оказывали значительное воздействие на объем производства в двух важнейших отраслях промышленности Кыргызстана: производстве золота и энергетике, в разные годы приводивших к увеличению или уменьшению общего объема промышленного производства. Несмотря на то, что за последние годы наметилась устойчивая тенденция роста в таких отраслях, как строительство, торговля, транспорт и коммуникации, остальная часть экономики развивалась медленно. Так, например, в 2002 году авария на «Кумторе» привела к сокращению производства золота с 23,4 тонны в 2001 году до 16,4 тонны, в итоге экономический рост сократился с 5,3 процента в 2001 году до 0,0 процента. Также негативное влияние на рост экономики республики оказали две революции, которые произошли в 2005 и 2010 годах. Реальный прирост ВВП в 2005 и 2010 годах составил отрицательные величины -0,2 и -0,5 процента соответственно [3]. В 2012 году геологические проблемы на «Кумторе» привели к падению производства до 9,8 тонн (в 2011 году было добыто 18,1 тонн золота), что негативно отразилось на экономическом росте -0,9 процента. Однако, если взять экономический рост с 2000 по 2012 годы без учета предприятий по разработке месторождения Кумтор, а также влияния двух революций, то средний рост экономики составляет 5,4 процента, что незначительно превышает потенциальный рост.

Устойчивая тенденция роста секторов «строительство», «торговля» и «транспорт и коммуникации» начинается с 2004 года, кроме 2010 года, когда было отмечено снижение строительства и торговли. Средний рост секторов строительства, торговли, транспорта и коммуникаций с 2004 по 2012 годы составлял 12 процентов, 9 процентов и 16 процентов соответственно [3]. Рост строительства и торговли в эти годы был вызван увеличившимся спросом на недвижимое имущество, которому способствовал растущий приток денежных переводов; развитием ре-экспорта китайских товаров в Россию и Казахстан; строительством инфраструктурных объектов.

Как бюджетные дефициты, так и инфляция сократились, при этом уровень инфляции был ниже 6 процентов (до 2007 года), причем в 2002 году он составил 2,3

процента, что являлось самым низким показателем за всю историю независимости Кыргызской Республики и одним из лучших показателей среди государств СНГ. Однако, начиная с 2007 года до 2010 года, уровень инфляции увеличился до двухзначного значения в результате шоков на рынках продовольствия и мирового финансового кризиса в 2007-2009 годах. Что касается дефицита бюджета, данный показатель с 2000 по 2009 годы не превышал 2 процентов к ВВП, а в отдельные годы наблюдался профицит государственного бюджета. Однако начиная с 2010 года дефицит бюджета стремительными темпами стал расти, в 2012 году достиг максимума – 6,6 процента к ВВП, в результате предпринятых мер по восстановлению страны от политического кризиса в 2010 году (см. табл. 1).

Таблица 1 – Динамика экономических показателей Кыргызской Республики

Таблица	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВВП, млн. сомов	65357,9	73883,4	75366,8	83871,3	94350,7	100899,2	113800,1	141897,7	187991,9	201222,9	220369,3	285987,7	308821,8
Прирост ВВП, в %	5,4%	5,3%	0,0%	7,0%	7,0%	-0,2%	3,1%	8,5%	8,4%	2,9%	-0,5%	6,0%	-0,9%
Прирост ВВП без учета													
Кумтора, в %	5,0%	3,1%	3,1%	5,4%	7,6%	1,9%	5,7%	9,0%	6,5%	3,4%	-1,0%	5,6%	5,0%
ВВП, долл. США	1367,6	1525,5	1606,9	1919,4	2221,9	2458,8	2842,7	3811,4	5117,3	4691,5	4794,8	6197,7	6567,4
ВВП на душу населения	280,6	309,9	323,4	382,9	438,0	478,7	547,8	726,3	956,8	865,9	875,3	1116,3	1159,7
Население	4874,7	4922,0	4968,1	5013,3	5073,3	5136,1	5189,2	5247,6	5348,3	5418,3	5477,6	5551,9	5663,1
Инфляция	9,6	3,7	2,3	5,6	2,8	4,9	5,1	20,1	20,0	0,0	19,2	5,7	7,5
Дефицит бюджета в % к ВВП	-2,0%	0,4%	-1,0%	-0,8%	-0,5%	0,2%	-0,2%	0,1%	0,8%	-1,5%	-4,9%	-4,8%	-6,6%
Обмен. курс долл. США (сред. значение)	47,8	48,4	46,9	43,7	42,5	41,0	40,0	37,2	36,7	42,9	46,0	46,1	47,0

В настоящее время отечественная экономика находится на подъеме, рост обеспечивается большинством секторов. В 2013 году Кыргызская Республика может достичь одного из самых высоких темпов роста с начала переходного периода: реальный прирост экономики прогнозируется на уровне 8,6 процента, так как спад производства золота в предыдущем году заложил низкую базу для роста. В 2013 году «Кумтор» надеется восстановить свою полную производительностью до 650 тыс. унций, однако, по нашему мнению, предприятие не сможет осуществить выполнение своего прогноза. Прошлый опыт, связанный с геологическими проблемами, указывает на более медленный темп восстановления, который может растянуться на два года.

С другой стороны, условия нового соглашения с компанией Centerra до сих пор не определены. В случае национализации «Кумтора» имидж Кыргызской Республики станет негативным и приведет к потере потенциальных иностранных инвесторов.

Экономика без учета золота уже третий год подряд растет быстрыми темпами и, вероятно, продолжит рост в 2014 году. Оценка роста на 2013 год без предприятий по разработке месторождения «Кумтор» составляет 6,3 процента (см. рис. 1) в виду хорошего урожая в сельском хозяйстве, роста активности в строительстве и торговле. В 2014 году ожидается, что ВВП без учета золота вырастет на 5,5 процента (см. рис. 1).

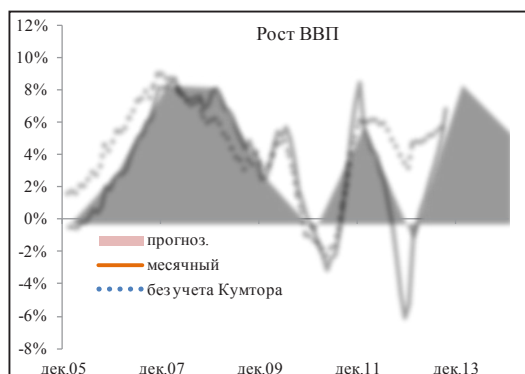


Рис. 1. Динамика роста ВВП

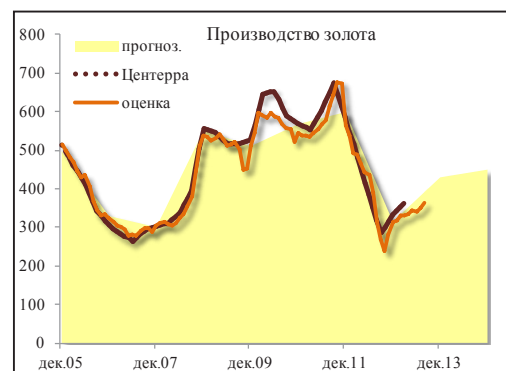


Рис. 2. Производство золота

Графики построены автором на основе данных Нацстаткома.

Потенциальный темп роста экономики без учета золота отражает накопление факторов производства – труда, капитала и производительности. По некоторым предварительным оценкам, ожидается рост потенциального ВВП до 5 процентов в год. Демографический прогноз Кыргызстана, а также последняя информация о занятости и накоплении капитала свидетельствуют о повышении общего фактора производительности после революции 2010 года. В целом, вклад производительности труда в потенциальный рост ВВП составляет 3 процента в год, в то время как вклад занятости и накопления капитала – по 1 проценту соответственно, составляя в общей сложности 5 процентов потенциального роста ВВП.

Рассматривая формирование ВВП по расходам, можно отметить, что рост экономики происходит в основном за счет внутреннего спроса. Быстрыми темпами растут инвестиции, во многом благодаря увеличению кредитования коммерческими банками сельского хозяйства, строительства и обрабатывающей промышленности. Тем не менее, основным двигателем роста остается частное потребление. Потребительское доверие находится на высоком уровне вследствие сильного роста покупательной способности заработной платы в последние годы. Реальная заработная плата на одного работника увеличивалась более чем в два раза по сравнению с ВВП. При нормальных обстоятельствах это может привести к сокращению прибыли фирм и увеличению безработицы. Однако, как известно, в Кыргызстане рынок труда зависит от экспорта услуг, в частности, от трудовой миграции. Денежные переводы трудовых мигрантов являются альтернативным источником дохода для многих семей. Рост денежных переводов оказывает влияние на рост потребления, реальной заработной платы, и, соответственно, импорта.

Тем не менее, возникает вопрос об устойчивости потребительского бума. Динамика роста заработной платы замедляется в 2013 году, и денежные переводы могут сократиться в виду замедления экономического роста в России. Также нужно учесть тот фактор, что частное потребление составляет почти 100 процентов к ВВП, что значительно превышает международное значение в среднем на 65 процентов [2] и негативно отражается на сбережениях.

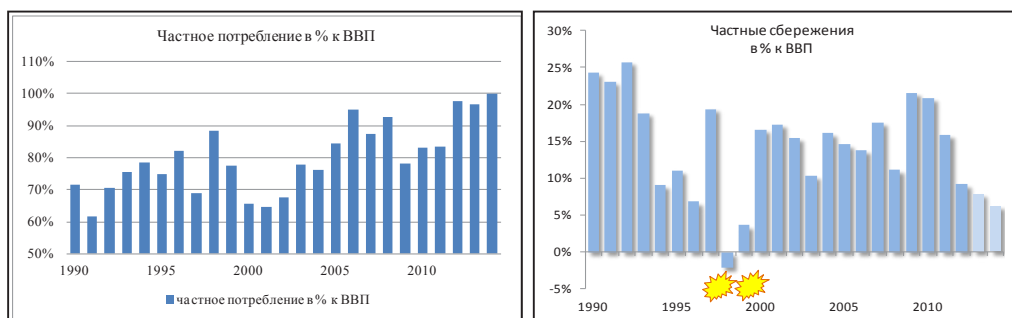


Рис. 3. Частное потребление в % к ВВП Рис.4. Частные сбережения в % к ВВП
Графики построены автором на основе данных Нацстаткома.

Рассматривая частные сбережения, можно сказать, что их объем в течение последних четырех лет резко сократился с 20 до 5 процентов к ВВП [5]. Параллельно, дефицит счета текущих операций увеличился до 20 процентов к ВВП. Скорость изменений этих двух показателей вызывает некоторую озабоченность. Как показывает история, в конце 1990-х годов аналогичное сочетание низкого уровня частных сбережений и большого дефицита счета текущих операций привело к резкой корректировке обменного курса, что, в свою очередь, повлекло кризис внешнего долга.

Для сравнения рассмотрим опыт Таджикистана, у которого аналогичная ситуация, то есть, это еще один бенефициар денежных переводов, эта страна также имеет высокое соотношение частного потребления – 90 процентов и низкий показатель сбережений – 5 процентов к ВВП. Тем не менее, счет текущих операций является сбалансированным.

Отметим, что, по предварительной оценке Национального банка КР, потребительские цены в 2013 году в среднем вырастут на 6 процентов, в 2014 году инфляция будет в пределах однозначного значения. Основной причиной умеренной инфляции является относительное снижение цен на продукты питания.

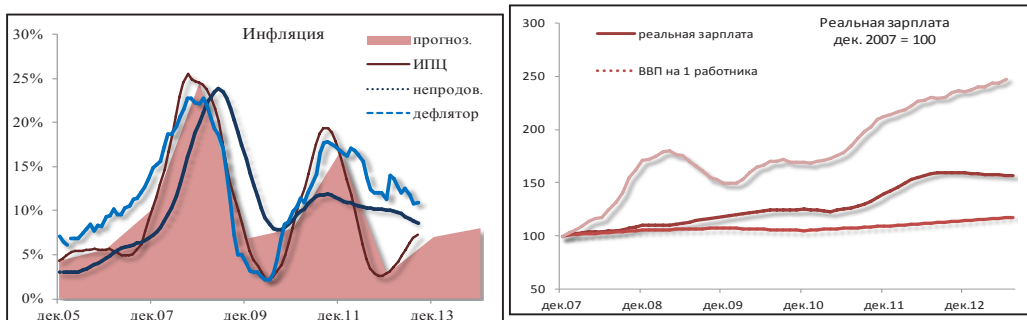


Рис. 5. Динамика инфляции Рис. 6. Уровень реальной заработной платы
Графики построены автором на основе данных НБКР.

Заработная плата в течение последних пяти лет увеличивалась быстрыми темпами, опережая инфляцию в среднем на 10 процентов ежегодно. Реальная заработная плата в государственном секторе увеличивалась ежегодно в среднем на 13 процентов, в то время как в частном секторе только на 7 процентов [6]. Из-за бюджетных ограничений можно предположить, что заработная плата в государственном секторе достигла верхнего предела. В частном секторе заработная

плата также начинает стабилизироваться. Это может быть связано со снижением эмиграции и уменьшением притока денежных переводов. Замедление роста экономики России может, таким образом, ослабить давление на рынок труда в Кыргызстане.

Фискальный блок экономики представляется пессимистичным, так, начиная с 2005 года текущие расходы росли более быстрыми темпами, чем доходы, увеличившись с 20 до 27 процентов к ВВП (оплата труда и социальные трансферты), что в итоге привело к хроническому дефициту бюджета. Дефицит государственного бюджета, по оценкам, в 2013 году сократится с 6 до 4,5 процента к ВВП во многом благодаря грантам России и Европейского союза [6]. Возрастающий дефицит Социального фонда требует более значительных трансфертов из бюджета. Плюс к этому демографическое старение нации, вероятно, ухудшит этот дефицит в обозримом будущем.



Рис. 7. Динамика дефицита госбюджета

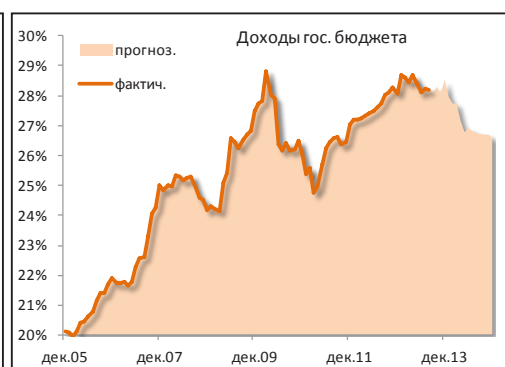


Рис. 8. Динамика доходной части бюджета

Графики построены автором на основе данных Министерства финансов

Так как большой дефицит государственного бюджета может финансироваться только из-за рубежа, полагаем, будет трудно мобилизовать сбережения в пределах Кыргызстана из-за ограниченности внутреннего рынка кредитования. При этом следует иметь в виду, что зависимость от иностранных средств для финансирования дефицита достигла довольно высокого уровня.

Эти тенденции вызывают обеспокоенность, так как доход неизбежно снижается. Низкое производство на «Кумторе» и падение мировых цен на золото приведет к снижению доходной базы. Кроме того, начиная с июня 2014 года закрытие американской базы сократит государственные доходы на 2 процента ВВП в год. В этой связи будет крайне сложно компенсировать эти потери за счет увеличения других налогов: налоговое бремя в Кыргызской Республике уже достаточно высокое по сравнению с другими государствами региона. Дополнительные налоги или тарифы могут замедлить экономическое развитие и рост частного сектора.

В то же время правительство Кыргызской Республики поддерживает сравнительно небольшую «подушку» внутренней ликвидности в виде депозитов в Национальном банке. Сумма депозитов составляет примерно двухмесячный размер зарплаты государственного сектора. Любое ухудшение исполнения бюджета – например, снижение налоговых поступлений или увеличение расходов – может истощить государственные депозиты и увеличить риск дефолта.

С другой стороны, проект бюджета на 2014 год, находящийся на рассмотрении парламента, является взвешенным и позволяет надеяться на сохранение ликвидности правительства и снижение зависимости от иностранной помощи. Данный проект бюджета ограничивает рост текущих расходов, в частности, фонда заработной платы. Это позволит сократить текущие расходы по отношению к ВВП впервые за 14 лет, а также ограничить дефицит до уровня ниже 3 процентов к ВВП. В этой связи, в целях снижения риска на экономику и проблем платежей государственного сектора, необходимо принять проект бюджета без каких-либо серьезных изменений. Тем не менее, проект бюджета все еще не уделяет внимание динамике пенсий и социальных выплат.

Потеря дисциплины расходования средств в настоящее время представляет наибольший риск для макроэкономической стабильности. Результаты моделирования показывают, что увеличение расходов непосредственно уменьшает ликвидность правительства, больше, чем низкие темпы роста ВВП или снижение цены на золото.

Повышение налогов, вероятно, замедлит экономический рост. Восстановление фискального баланса, таким образом, требует снижения соотношения расходов к ВВП. После фазы консолидации расходы в будущем не должны расти быстрее ВВП. На практике оценка показывает, что «ограничением скорости» для экономики Кыргызстана является темп роста в 5 процентов в год. Это так называемый «потенциальный рост», который складывается из расчета вклада занятости в размере 1 процента в год, вклада накопления капитала 1 процента в год и вклада производительности труда 3 процента в год.

Итак, можно подвести итоги. В Кыргызстане на сегодняшний день рост ВВП находится на подъеме и обеспечивается большинством секторов экономики, внутренний спрос является двигателем роста ВВП. Экономика без учета золота в 2013 году выросла на 6,3 процента, а экономика в целом – на 8,6 процента. Экономический рост в 2014 году ожидается на уровне 5-6 процентов, при этом следует помнить, что для производства золота характерна высокая политическая неопределенность. Предполагается медленное восстановление производственного потенциала в течение ближайших двух лет. Инвестиционная активность растет благодаря крупномасштабным проектам и увеличению банковского кредитования. Частное потребление находится на подъеме в результате увеличения денежных переводов и роста реальной заработной платы. Тем не менее, оба источника дохода могут сократиться в ближайшем будущем. Инфляция в 2013-2014 годах ожидается в пределах 7 процентов, так как рост денежной массы превышает предел, установленный в рамках программы МВФ. Дефицит бюджета сократится с 6 процентов к ВВП в 2012 году до 4,5 процента в 2013 году и 3 процентов в 2014 году. Тем не менее, это будет зависеть от реализации консервативного проекта бюджета и отказа от внебюджетных расходов.

Как показал наш анализ, слабым местом в государственных финансах является неустойчивый запас ликвидности правительства. В будущем увеличение социальных расходов является причиной для беспокойства, так как появляется зависимость от международного финансирования. Несмотря на устойчивый рост экономики и умеренный уровень долга, слабая ликвидность правительства увеличивает риск возникновения задолженности или даже дефолта.

Список использованной литературы

1. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики, январь-октябрь 2013 года, НСК КР.
2. 20 лет независимости Кыргызской Республики: цифры и факты /НСК КР. – Бишкек, 2011,.
3. Кыргызстан в цифрах: Статистический сборник /НСК КР. – Бишкек, 2013,
4. Оперативные данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики, эл.ресурс: <http://stat.kg/>
5. Оперативные данные Национального банка Кыргызской Республики, эл. ресурс: <http://www.nbkr.kg/index.jsp?lang=RUS>
6. Оперативные данные Министерства финансов Кыргызской Республики, эл. ресурс: <http://minfin.kg/ru/>

А.Абдракова

канд.экон.наук., доцент департамента магистратуры
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

НЕКОММЕРЧЕСКИЙ МАРКЕТИНГ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Nonprofit marketing in public organizations

В последние годы в связи с развитием в Кыргызстане рыночных отношений значительно возрос интерес к маркетингу. В своем развитии маркетинг прошел ряд этапов, развиваясь и как вид деятельности, и как наука. Современная типология маркетинга включает несколько подходов к его классификации. Основная из них касается проведения коммерческой и некоммерческой маркетинговой деятельности на рынке.

Концепция маркетинга для коммерческих организаций, первоначально разработанная Ф. Котлером, актуальна и значима для развития маркетинговых стратегий в некоммерческой области. Перенос маркетинга на некоммерческие организации связан с представлением о том, что в некоммерческой области маркетинговая деятельность необходима для достижения целей.

В отличие от коммерческих компаний некоммерческие организации не стремятся к получению прибыли и имеют «нефинансовые» цели и задачи. Эффективность некоммерческих организаций определяется «общественной выгодой» [1]. Некоммерческие организации, к которым мы и относим организации государственные, в частности, органы МСУ, занимаются маркетингом, чтобы продать самих себя, свои услуги, идеи, убеждения, чувства, веру, идеалы.

Некоммерческая маркетинговая деятельность предпринимается для создания, поддержания или изменения позиций и отношения целевых аудиторий к определенным организациям и их профессиональной активности.

Некоммерческие организации в Кыргызстане создаются и функционируют в различных организационно-правовых формах в зависимости от целей их создания, источников финансирования, разнообразия учредителей и правовых отношений между ними.

Государственные органы и государственные организации включают в себя как правительственные организации, ведомственные, региональные организации, так и муниципальные учреждения. Например, администрация Президента, Жогорку Кенеш, правительство, министерства, ведомства, органы МСУ, областные администрации, мэрия г. Бишкека... Армия, милиция, службы государственной безопасности, автоинспекция, пожарная служба, больницы, санатории, поликлиники и диспансеры, школы...

Основная цель этих организаций – некоммерческая. Основная задача – пропаганда общественной значимости и полезности их деятельности. Результат маркетинговой деятельности – благоприятное общественное мнение, положительный образ,

организации могут рассчитывать на лучшее бюджетное обеспечение, поддержку со стороны электората, налогоплательщиков.

Маркетинг государственных некоммерческих субъектов включает следующую маркетинговую деятельность [2].

1. Органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной, местных органов управления и т.д.). Сюда относят деятельность по продвижению и доведению до населения концепций и программ экономического и социального развития, совершенствования обороноспособности и безопасности страны и т. д.
2. Госбюджетных предприятий и организаций (здравоохранения, образования, науки, культуры). Сюда относят деятельность по привлечению пациентов, абитуриентов, научных идей, знаний, культурных ценностей и т. д.
3. Армии. Деятельность по пропаганде концепции военного строительства, продвижению военной доктрины государства, привлечению молодежи на военную службу и т.д.
4. Других субъектов, входящих в эту многочисленную группу (например, налоговых органов, дорожной полиции, пожарной охраны, органов лицензирования и т.д.).

Если взять за основу классификации территориальную составляющую, то можно получить такие прикладные концепции маркетинга, как маркетинг территориальный, муниципальный маркетинг и маркетинг страны.

Остановимся на каждом из этих видов маркетинга.

Территориальный маркетинг – маркетинг в интересах территории и территориальных субъектов [3]. Это деятельность с целью создания, поддержания или изменения отношений и/или поведения субъектов рынка, социальных отношений по поводу конкретных территорий.

Инициатором внедрения территориального маркетинга, как правило, становится орган исполнительной власти. Но инициатива внедрений территориального маркетинга может исходить непосредственно от органа представительной власти, когда депутаты ставят задачу повышения эффективности территориального управления за счет использования территориального маркетинга. В любом случае одной из важнейших предпосылок достижения эффекта от использования территориального маркетинга является объединение усилий территориальных органов власти.

Вторым не менее важным условием внедрения территориального маркетинга является понимание необходимых организационных преобразований в органе исполнительной власти, что позволит говорить о персональных задачах и ответственности конкретных сотрудников за решение поставленных задач.

Еще одним условием внедрения территориального маркетинга является понимание всеми участниками процесса, что речь идет не просто о нескольких сотрудниках, которые «будут заниматься маркетингом», а о необходимости пересмотреть цели, задачи и методы работы каждому сотруднику органов исполнительной власти и каждому депутату. Все должны признать целевую установку на повышение удовлетворенности жителей, бизнес-сообщества и некоммерческого сообщества условиями проживания и/или осуществления деятельности на этой территории за счет максимально возможного удовлетворения нужд, желаний, ожиданий, потребностей в ресурсах и общественных благах территории. При этом сотрудники

исполнительного органа власти должны понять, что они оказывают услуги населению, жителям территории, которые их наняли на работу и имеют право ждать максимально эффективной работы. Основной задачей деятельности депутатов является объективное и добросовестное представление и защита нужд и ожиданий жителей, коммерческих и некоммерческих организаций. При этом депутаты должны уметь соотносить разные интересы и стремиться к поиску компромиссов, выделять приоритетные задачи, прогнозировать социально-экономические эффекты.

Внедрение территориального маркетинга требует определенных финансовых затрат и периода времени. В условиях крайне ограниченных финансовых средств бюджетов может быть поставлен вопрос о предельной величине сметы расходов на территориальный маркетинг и о необходимости поиска внебюджетных источников финансирования. Понимая, что затраты на маркетинг носят всегда инвестиционный характер, следует определить интервал времени, когда можно ожидать определенных результатов от внедрения и реализации территориального маркетинга.

Целевые направления данного вида маркетинга заключаются в притягательности, престиже территории, места в целом, проведении маркетинговых мер и инструментов для повышения привлекательности сосредоточенных на территории природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей реализации и воспроизводства таких ресурсов. Здесь следует точно указывать субъектов маркетинговых воздействий и возможные для использования стратегии маркетинга.

Субъектами, осуществляющими маркетинг территорий, становятся органы управления и первые лица, организации сферы инфраструктуры, организации сферы жизнеобеспечения, органы сферы отдыха и развлечений. Возможно проведение стратегий маркетинга имиджа территорий, маркетинга привлекательности, маркетинга инфраструктуры и маркетинга населения, персонала [4].

Стратегия *маркетинг имиджа*, суть которой создание и распространение, обеспечение общественного признания положительного образа территории, считается достаточно простой в проведении. Особенности проведения данной стратегии является низкая затратность, усилия концентрируются на улучшении коммуникативных аспектов, информации и пропаганде ранее созданных преимуществ территории. Инструментами выступают коммуникационные мероприятия и средства, демонстрирующие открытость территории для контактов и позволяющие внешним субъектам лучше узнать ее, удостовериться в существовании имеющихся у нее преимуществ. Возможны разновидности проведения данной стратегии в зависимости от имеющегося и желаемого имиджа, который может быть устойчивым положительным (Каракол – лучшая в Центральной Азии горнолыжная трасса), слабо выраженным (Чон-Кемин – зона выращивания картофеля), застойным (Сулюкта – шахтерский городок, пришедший после развала Союза в упадок), противоречивым (Кумтор – бюджетообразующее предприятие или предприятие, нарушающее экологию Барскоона и акватории оз. Иссык-Куль), смешанным (Орловка – горнолыжная база и отвалы горнообогатительного комбината), негативным (Ак-Тюз – повышенная радиация), чрезмерно привлекательным (Чолпон-Ата, Бозтери в летний сезон).

Стратегия *маркетинга привлекательности*, суть которого заключается в повышении притягательности данной территории для человека, гуманитарных конкурентных преимуществ, разнонаправлена и требует особо тщательного

позиционирования. Особенности данной стратегии заключаются в ориентации на человека с учетом стилей жизни, поведения и потребностей отдельных категорий целевых групп. Механизмом проведения становятся развитие и популяризация особых черт, гарантирующих преимущества в соперничестве территорий. Разновидности данной стратегии – в зависимости от акцента на экономику, географию, климат, историю, архитектуру, конкретные достопримечательности, возможности медицины, индустрии туризма, отдыха и развлечений.

Суть стратегии *маркетинга инфраструктуры* заключается в повышении притягательности территории для бизнеса. Особенности: ориентация на бизнес-процессы и предпринимателей, высокую степень цивилизованности рыночных отношений на территории. Механизмы: развитие и популяризация потенциала инфраструктуры, ее правовое, научно-техническое и кадрово-организационное обеспечение. Разновидности в зависимости от типа бизнеса: торговый, финансовый, научный, промышленный, строительный, сельскохозяйственный, сервисный, информационный и др.

Говоря о территориальном маркетинге в рамках данной стратегии, внимание акцентируется на мотивах и целях предпринимателей, на преимуществах, которые они стремятся получить в новом регионе, куда переносят свою активность, а также на снижении трудностей, которые могут препятствовать их стремлению на данную территорию.

Суть *маркетинга населения, персонала*: повышение притягательности территории для рабочей силы определенного профиля, специализации и квалификации, для отдельных категорий граждан. Особенности: ориентация на группы людей по признакам профессиональной, этнической, религиозной и другой принадлежности для постоянного проживания. Механизмы: развитие и популяризация потенциала занятости, образования, личной безопасности, экономичности и удобства проживания, реализации специфических потребностей. Разновидности: в зависимости от потребности в кадрах, в соответствии с уровнем и структуры занятости, в том числе по отраслям, группам отраслей и уровням квалификации.

Муниципальный маркетинг является частным случаем территориального маркетинга и выделяется из него по уровню объекта маркетинга (в данном случае объектом маркетинга является муниципальное образование).

Территориальный маркетинг органов МСУ на уровне округов и айылных окмоту предоставляет жителям в рамках некоммерческого маркетинга возможность иметь доступ к государственным услугам по здравоохранению, образованию, культуре и спорту, жилищному сектору, обеспечению мер по социальной защите, обеспечению занятости населения, предоставление населению возможности реализовать продукцию на рынках, водоснабжению, канализации, электроснабжению, связи, управлению твердыми отходами, планированию землепользования (разрешения), отоплению, обеспечению дорожным покрытием, газоснабжению, транспорту, охране окружающей среды, обеспечению мер гражданской обороны.

Основными аргументами функционирования территории становятся состояние и эксплуатация жилого фонда, дороги, транспорт, водо-, газо-, тепло-электроснабжение, уборка мусора, парки, благоустройство, сеть учреждений дошкольного и школьного общего образования.

Специфическими инструментами маркетинга территорий являются проведение выставок, ярмарки, в т.ч. постоянно действующие тематические парки, декады, месячники культуры и искусства, гостиничное дело, туризм, конференции, симпозиумы, транспорт, связь, банковская система, налоговая политика, учреждения образования, культуры, здравоохранения, отдыха, спорта.

Процесс внедрения территориального маркетинга [5] предполагает последовательное проведение нескольких этапов работ.

Организационный этап, основной задачей которого является создание организационного звена в органе исполнительной власти, призванного осуществлять постановку и реализацию территориального маркетинга. На этом этапе происходит выявление всех субъектов территориального маркетинга на территории, проводится работа по координации усилий, возможно создание общественной (некоммерческой) организации, призванной осуществлять конкретные мероприятия в области территориального маркетинга.

Этап сбора и анализа вторичной и первичной информации. На этом этапе необходимо определить и проанализировать минимально достаточный уровень уже существующей информации о территории, который позволит провести первичный анализ маркетинговой среды территории и, при необходимости, отдельных населенных пунктов или поселений. Это также этап поиска и формирования первичной информации. Информационное поле, сформированное на данном этапе, позволит охарактеризовать внутреннюю и внешнюю маркетинговую среду территории. Информация будет использована в дальнейшей работе при разработке отдельных элементов территориального продукта, сегментировании, позиционировании и выработке деловых стратегий развития территории.

Аналитический этап разработки комплекса территориального маркетинга и выработки политики территориального маркетинга. Деятельность в рамках данного этапа носит во многом инновационный характер для территории. Конкретным результатом работ по этому этапу должен стать документ – план маркетинга территории, возможно, в форме Целевой территориальной программы. Работа над планом маркетинга территории должна вестись с привлечением всех субъектов территориального маркетинга, итоговый документ должен быть широко представлен общественности, а в случае получения статуса целевой территориальной программы документ должен быть вынесен на рассмотрение и представлен к утверждению органом представительной власти территории. План маркетинга должен быть дополнен пакетом сопутствующих документов, обеспечивающих его реализацию.

Таким образом, некоммерческий маркетинг есть не что иное, как механизм, с помощью которого происходит сочетание интересов территориальных, муниципальных образований с интересами их хозяйствующих субъектов и удовлетворением потребностей всех социальных групп конкретной территории, муниципального образования, страны. Кроме того, интересы каждой территории представляют органы местного самоуправления (муниципалитеты). Поэтому именно властные структуры являются «потребителями» муниципального маркетинга как системы, предоставляющей возможность внедрять наиболее передовые методы хозяйствования и управления. Муниципальный маркетинг вооружает органы власти и управления научно обоснованными современными подходами к организации различных сторон деятельности территории с учетом требований рыночной экономики, поэтому функция согласования различных интересов всех участников рыночных отношений является основной и крайне необходимой в некоммерческом маркетинге, где основным субъектом воздействия должны стать государственные организации.

В последние десятилетия начал накапливаться интересный опыт регионов и городов различных стран по применению потенциала маркетинга в целях повышения туристической и коммерческой притягательности регионов. И здесь встает вопрос брендинга, причем проведения данного инструмента маркетинга на дифференцированных уровнях, начиная с уровня отдельно взятой территории и до уровня страны. Создание и продвижение брендов городов и регионов становится необходимостью. В качестве брендов могут использоваться любые символы, имена, достопримечательности, связанные с этим регионом и вызывающие положительные эмоции.

Брендинг территорий — стратегия повышения конкурентоспособности городов, областей, регионов, географических зон и государств с целью завоевания внешних рынков, привлечения инвесторов, туристов,

Бенефициарами бренда территории выступают муниципальная власть, бизнес, жители. Следует отметить возможности для каждого из бенефициаров.

Муниципальная власть:

- источник дополнительных доходов,
- возможность долгосрочного планирования,
- одна из составляющих региональной стабильности,
- гарантия стабильности самой региональной власти,
- развитие внебюджетной экономической базы,
- повышение инвестиционного рейтинга региона,
- возможность в привлечении новых инвестиций,
- дополнительные возможности в решении масштабных задач экономического и социального развития региона.

Бизнес:

- местные предприниматели, заинтересованные в марке происхождения («Сделано в ...»),
- местная туристическая индустрия,
- предприятия, заинтересованные в привлечении инвестиций, новые возможности развития местной туристической индустрии.

Жители:

- рост благосостояния,
- социально-экономические перемены на территории.

Здесь при проведении брендинга необходимо участие такой государственной структуры, как правительство. Почему необходимо участие правительства?

Во-первых, международный имидж страны должен быть одобрен и защищен правительством.

Во-вторых, разработка имиджа должна удовлетворять различные частные интересы и целевые рынки.

В-третьих, отдельные компании не будут добровольно вкладывать в «раскручивание», поскольку не видят прямых выгод для своей компании.

В-последних, самое главное, необходимо государственное финансирование (к примеру, 70-100% бюджета продвижения бренда страны в целом в других странах поддерживается правительством).

Исполнительным органом продвижения бренда и имиджа страны должен быть отдельный юридический орган (предприятие).

Представим, к примеру, «Туризм Кыргызстана». Здесь необходимо создание имиджа, национального туристического бренда страны в сотрудничестве со стратегиями регионального брендинга для обеспечения правдивости маркетинговой деятельности и другой деятельности по продвижению для того, чтобы не вводить в заблуждение гостей Кыргызстана, туристов и путешественников, продвигать Кыргызстан на национальном и на межнациональном уровне как (новое) туристическое направление, повысить информированность, знание и желание потенциальных туристов посетить и путешествовать по Кыргызстану, сыграть руководящую роль и обеспечить координацию в поддержке отдельных усилий по маркетингу, проведенному отдельными регионами и компаниями.



Бренд состоит из трех блоков: Небо, Земля. Вода.

Небо символизируют в левой части Мать-олениха, в центральной части человек-облако+альпинист, в правой части солнце, рога архара.

Земля в голубом цвете слева символизирует ледники. В зеленом цвете справа – джайлоо.

Вода представляет собой в верхней части Иссык-Куль, ниже плавающий человек, и в основании пляж.

Брендинг территорий в широком смысле может помочь гармонизации отношений бизнеса, власти и горожан через развитие территорий, что приведет к увеличению комфорта жизни как с точки зрения дохода бизнеса и населения, так и с точки зрения удобства проживания на территориях.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать, что, с одной стороны, значительное расширение самостоятельности и ответственности государственных

организаций и органов МСУ как субъектов хозяйствования дают им возможность воздействовать на воспроизводственные процессы, то есть реально управлять устойчивым развитием территории, муниципалитета. С другой стороны, интересы общества, их сбалансированность и степень удовлетворения во многом определяются государством, деятельностью его институтов. Если это так, то можно утверждать, что маркетинговые отношения развиваются не только между рыночными партнерами. Эти отношения втягивают в воспроизводственные процессы институты власти, которые функционально заняты организацией удовлетворения экономических и социальных нужд населения, а также государственные организации, а успешное продвижение бренда на уровне правительства свидетельствует о равнодушии государственных организаций к судьбе и престижу вверенного ей региона, об умении строить отношения с бизнесом, а значит, и о том, что у Кыргызстана есть шансы на развитие и процветание.

Список использованной литературы

1. Андреев С.Н., Мельниченко Л.Н. Основы некоммерческого маркетинга. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 256 с.
2. Андреев С.Н. Основы концепции маркетинга некоммерческих субъектов.
3. Андреев С.Н. Маркетинг в некоммерческой сфере: теоретический аспект.
4. Андреев С.Н. Зачем нужен некоммерческий маркетинг?
5. Воронкова О.В. Некоммерческий маркетинг. Рабочая тетрадь.
6. Саталкина, Маркетинг в некоммерческих организациях. – М.: Инфра-М, 2008. – 224 с.
7. Басовский Л.Е. Территориальный маркетинг: Курс лекций. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009.
8. <http://www.aup.ru>
9. <http://www.cfin.ru>

А.Д.Биримкулова

канд.экон.наук, доцент департамента бакалавриата Академии
государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

ВНУТРЕННИЙ АУДИТ КРЕДИТНЫХ ОПЕРАЦИЙ В КОММЕРЧЕСКИХ БАНКАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Purpose – examining case studies of internal audit of lending operation in commercial banks, development of scientifically sound methodological and practical proposals and recommendations for further development and reform of the internal audit in the banking system, taking into account the economy of Kyrgyz Republic. In the article the system of internal audit development of lending operation in banking sector has been analyzed, identified its advantages and shortcomings, and recommended the way of improving the internal audit to build an effective system of internal audit. Conclusions and recommendations in terms of improving the existing system of the internal control.

Внутренний аудит – система внутреннего контроля и система мер безопасности банка с целью обеспечения защиты интересов вкладчиков, сохранения и достижения конкретных результатов в деятельности банка [1]. Он включает совокупность планов банка, методов и процедур, применяемых внутри него для защиты активов, увеличения прибыли, обеспечения четкого выполнения указаний руководства банка.

Таким образом, основной целью внутреннего аудита кредитных операций становится оценка эффективности системы управления коммерческим банком (анализ – планирование – регулирование – бухгалтерский и управленческий учет – контрольные процедуры – стимулирование), своевременное доведение до руководства и собственников банка выявленных проблем и предложений по их разрешению.

Внутренний аудит организационно представлен как структурное подразделение банка и подчиняется Совету директоров банка [2]. Внутренние аудиторские проверки кредитных операций обычно проводятся в соответствии с утвержденным планом и программой аудита [3]. В плане устанавливаются основные задачи, участки, временные рамки проверки, требования к квалификации и количеству проверяющих.

В рамках проверки внутренним аудиторам целесообразно изучать и документировать технологию проведения операций, составлять схему документооборота, идентифицировать контрольные процедуры и проверять их функционирование. По результатам тестирования контрольных процедур определяются необходимый объем и структура тестов кредитных операций.

Для определения задач внутреннего аудита кредитных операций необходимо обратиться к анализу компонентов кредитного процесса (надзора руководства, предоставления кредитов, кредитной администрации и мониторинга, процедур внутреннего контроля), выявить имеющиеся недостатки и отметить потенциальные возможности совершенствования.

Остановимся, прежде всего, на надзоре руководства. Во многих кыргызских банках контроль Совета директоров банка за действиями руководства ослаблен и носит формальный характер. Для более активного участия членов Совета директоров в определении направлений развития кредитных операций банка на кратко- и долгосрочную перспективу необходимо разработать специальный документ (кредитную политику) [4].

При разработке кредитной политики должны быть учтены факторы, влияющие на уровень кредитного риска. К таким факторам относят степень концентрации кредитной деятельности банка в какой-либо сфере, чувствительной к изменениям в экономике, что выражается степенью концентрации клиентов в определенных отраслях или географических регионах, особенно подверженным конъюнктурным изменениям; удельный вес клиентов, испытывающих определенные специфические трудности; концентрация кредитной деятельности банка в малоизученных, новых, нетрадиционных сферах; внесение частых и существенных изменений в кредитную политику; удельный вес новых и недавно привлеченных клиентов; введение в практику слишком большого количества новых услуг в течение короткого периода; принятие в качестве залога ценностей, труднореализуемых на рынке или подверженных быстрому обесцениванию.

Анализ практики кредитования в кыргызских банках показал наличие существенных недостатков их маркетинговой политики. Например, многими банками не определяются на надлежащем уровне целевые рынки кредитов, не осуществляется четкое разделение заемщиков – физических лиц по экономическим и возрастным характеристикам, не обеспечивается точное разграничение преимуществ различных кредитных продуктов для заемщиков и др. Поэтому столь существенно для банков подробно определить для себя критерии предоставления кредитов заемщикам: кто может получить кредит, в каком объеме, какие виды кредитов банк выдает и на каких условиях.

Сам процесс кредитования обычно подразделяется на несколько этапов: разработка внутрибанковских инструкций по новому кредитному продукту; рассмотрение кредитной заявки и принятие решения о предоставлении кредитного продукта заемщику; обслуживание долга заемщиком, мониторинг его финансового состояния и обеспечения. В целях снижения операционных рисков важно жестко формализовать порядок рассмотрения и утверждения банком кредитной заявки (документальное подтверждение всех действий, возможность идентификации ответственных лиц) [5].

Многие кыргызские банки на высоком уровне проводят анализ кредитной заявки при предоставлении кредита, однако качество последующего мониторинга состояния кредита в них оставляет порой желать лучшего.

Рассмотрим на конкретном примере результаты проведенной внутренней аудиторской проверки кредитных операций одного из кыргызских банков.

Поскольку в процесс кредитования в банке вовлечено множество подразделений (кредитное подразделение, подразделение работе с проблемными активами, филиалы, сберегательные кассы и др.), внутренний аудит не может ограничиваться проверкой отдельно взятых подразделений банка. Была осуществлена сквозная проверка всего кредитного процесса во всех подразделениях банка, участвующих в

предоставлении кредитов. Проверка состояния кредитного портфеля была осуществлена выборочным методом, и проверено 75 % кредитного портфеля. Текущее состояние кредитного портфеля было оценено на основе баллов (табл. 1).

Таблица 1 – Оценка кредитного портфеля

Параметры аудита кредитного портфеля	Баллы
Оценка обслуживания долговых обязательств (max - 12 баллов на один кредит)	11,48
Оценка финансового состояния юридического лица (max – 4 балла на один кредит)	0,01
Оценка финансового состояния физического лица (max – 3 балла на один кредит)	0,75
Наличие обеспечения (max – 8 баллов на один кредит)	7,67
Осмотр обеспечения (max – 2 балла на один кредит)	0,97
Наличие кредитной документации (max – 16 баллов на один кредит)	9,81
Оценка мониторинга (max – 5 баллов на один кредит)	2,03

Оценка кредитного портфеля банка на основе баллов показала, что в целом по банку оценка финансового состояния юридических лиц составляет 0,01 балла при максимальных 4 баллов, а физических лиц 0,75 балла при максимальных 3 баллов. Это свидетельствует о неудовлетворительной практике банка в оценке первичного источника погашения кредита и процентов и нарушении требований кредитной политики банка.

Проведенный внутренний аудит кредитных операций дает достаточное основание, чтобы высказать мнение о том, что кредитная деятельность банка соответствует стратегическим целям и задачам банка, за исключением некоторых моментов, которые описаны ниже:

1. При выдаче кредитов учитывается, прежде всего, наличие залога и его оценка, и не уделяется внимание наличию доходов от бизнеса, достаточных заработков, прибыли. Общей проблемой многих кыргызских банков является некорректная оценка соотношения «риск – доходность» по отдельному кредиту и доходности сотрудничества с заемщиком вообще, а следовательно, неполучение адекватной компенсации за принятые риски. Банк при принятии решения о выдаче кредита переоценивает роль обеспечения. Здесь важно иметь в виду, что обеспечение неспособно заменить тщательного изучения заемщика и компенсировать недостаточность информации о нем. Использование обеспечения в качестве источника погашения кредитной задолженности, как правило, не позволяет банку получить доход. Кроме того, стоимость обеспечения способна уменьшаться вследствие действия тех же факторов, которые привели к снижению вероятности погашения кредита.

2. Кредитные досье зачастую не содержат информацию, необходимую для определения текущего финансового состояния заемщика (актуальную финансовую отчетность, результаты финансового анализа, документацию по присвоению группы риска); документы, подтверждающие принятые по кредиту решения. Банк не всегда проводит осмотр обеспечения на месте (товары на складе), не подтверждает его оценку. Это говорит о том, что кредитная политика банка построена не на предупреждении возникновения проблемных кредитов, а на проведении работы со сложившимися проблемными кредитами. В банке недоработана процедура мониторинга состояния отдельных кредитов и заемщиков,

включающая изучение текущего финансового состояния заемщика; оценку достаточности и реализуемости обеспечения; выявление нарушений условий кредитного договора и своевременную классификацию проблемных кредитов; уведомление подразделения банка по работе с проблемными активами. Ниже приведена табл. 2, которая показывает уровень текущего состояния мониторинга.

Таблица 2 – Мониторинг состояния кредитного портфеля

Наименование показателя	Уровень оценки, баллы
Журнал посещений, переговоров с клиентами	0,52
Отчет о действующем статусе кредита	0,34
Проведение независимой оценки состояния кредитного портфеля	0,67
Мониторинг залога в соответствии с периодичностью, установленной кредитной политикой	0,23
Предоставление финансовых отчетов для юридических лиц	0,55

3. Состав и формат многих кредитных документов (анкета, бизнес-план, план движения денежных средств) не меняется на протяжении нескольких лет. Заполнение некоторых документов носит формальный характер и не учитывает отраслевую направленность кредита (коммерческий, ипотечный, потребительский и т.д.). В некоторых кредитных досье хранятся оригиналы кредитного договора, договора купли-продажи, государственного акта о праве частной собственности на земельный участок (Красная книга), договора ипотеки и соглашения об обращении взыскания на предмет залога во внесудебном порядке. Выдача оригиналов кредитной документации заемщикам производится согласно их заявлениям, в которых не содержится причина выдачи документов на руки и сроки возврата документов. В банке отсутствует процедура по выдаче и возврату оригиналов правоустанавливающих документов по предмету залогового обеспечения на основании заявления заемщиков. В ходе проверки были выявлены нарушения при формировании кредитной документации, которые рассмотрены ниже (табл. 3).

Таблица 3 – Нарушение кредитной документации

Наименование документа	Количество случаев отсутствия документов	в % к общему количеству заемщиков
Документы о государственной регистрации (свидетельство, патент)	11	11,22
Копия паспорта	5	5,10
ТЭО о потребности в кредите и сроках его возврата	4	4,08
План-прогноз потоков денежных средств на период пользования кредитом	17	17,35
Копии контрактов, договоров и иных документов, подтверждающих цель и объем кредита	90	91,84
Лицензии на ведение лицензируемой деятельности	85	86,73
Анализ платежеспособности, рейтинга клиента	24	24,49
Заключение юриста по документации заемщика	84	85,71

Продолжение табл. 3.

Заключение экономиста кредитного отдела о возможности выдачи кредита	2	2,04
Кредитная история заемщика в банке	76	77,55
Санкционирование выдачи кредита	4	4,08
Заявление на согласие супругов на закладываемое имущество	13	14,17

4. В процессе проверки оценено состояние контроля за полнотой и своевременностью уплаты процентов по кредитам путем выборочной проверки, не менее чем 25% действующих и закрытых лицевых счетов ссудозаемщиков, и одновременно установлено, что имелись случаи несвоевременной уплаты процентов; применялись несвоевременно в отношении таких заемщиков предусмотренные в кредитных договорах штрафные санкции; определены недополученные банком доходы от невзысканных процентов за пользование кредитом и неприменения соответствующих штрафных санкций.

5. Аудит анализа качества кредитного портфеля показал, что анализ по качеству кредитного портфеля не проводится на регулярной основе, отсутствует анализ по основным коэффициентам, таким как коэффициент просрочек, коэффициент портфеля в риске от 0 и более 30 дней, коэффициент убытков и покрытия рисков, коэффициент списанных кредитов и доля кредитов в структуре активов.

6. Предоставление клиентам кредита в виде овердрафта в банке оформляется кредитным договором, хотя, как известно, овердрафт представляет собой кредитование путем оплаты расчетных документов с расчетного счета при временном недостатке средств на нем, и если заемщик в конце операционного дня не погасит дебетовое сальдо по расчетному счету за счет текущих поступлений, то банк списывает сальдо на кредитный счет. Такой кредит следует предусматривать не в кредитных договорах, а в договорах банковского счета на расчетно-кассовое обслуживание.

7. Органом, осуществляющим кредитную политику банка, является кредитный комитет. Работа кредитного комитета регулируется положением о кредитном комитете, утвержденным Советом директоров. В данном положении не указан порядок принятия решения о списании кредитов с баланса на внесистемный учет, а именно, до какой суммы правомочен принимать решение, в пределах какой суммы может принимать решение о выдаче кредитов. В положении названия структурных подразделений и должностных позиций не соответствуют организационной структуре, не описаны функциональные обязанности риск-менеджера. Все выданные кредиты имеют решения кредитного комитета банка по каждому заявлению заемщика на получение кредита, однако имеются случаи, когда в решениях отсутствуют подписи некоторых членов кредитного комитета.

8. Внеструктурными коллегиальными органами банка, осуществляющими кредитную политику банка и действующими на постоянной основе, являются комитет по работе с проблемными кредитами, кредитная комиссия и комиссия по оценке залога. В соответствии с положениями о комитете по работе с проблемными кредитами, о кредитной комиссии и комиссии по оценке залога количественный и персональный состав комитета утверждается решением правления банка. В настоящее время количественный и персональный состав комитетов утвержден не

решением правления, а приказом председателя правления. В состав Комитета по работе с проблемными кредитами в обязательном порядке должны входить специалист службы безопасности, юрист, специалист сектора администрирования кредитов. Однако в действующий состав комитета не входит специалист службы безопасности банка, что также противоречит нормам указанного положения. Заседания комитета должны проводиться не реже одного раза в месяц, по результатам которого комитет представляет кредитному комитету и/или правлению банка отчет с предложениями по дальнейшей работе с проблемными кредитами. Проверкой выявлено, что комитетом не были представлены отчеты вышеуказанным подразделениям. В состав кредитной комиссии должны входить специалист кредитного отдела, юрист, специалист отдела маркетинга и заместитель председателя правления, курирующий кредитный отдел. В действующем составе комиссии нет сотрудника отдела маркетинга, что противоречит нормам указанного положения. В соответствии с положением о комиссии по оценке залога, комиссия по оценке залога должна состоять не менее чем из пяти человек. Действующий состав комиссии состоит из четырех членов комиссии. Согласно п. 5.3 данного положения, оценочная стоимость залога устанавливается большинством голосов, присутствующих на заседании членов комиссии. В связи с тем, что действующий состав комиссии состоит из четырех человек, возможны случаи равенства голосов при принятии решения, в положении не описан порядок принятия решения при равенстве голосов членов комиссии.

Заключительным этапом проверки является формирование выводов и согласование их с работниками и руководством. Очень важна правильная оценка выявленных недостатков и подготовка рекомендаций руководству банка. Первостепенное значение для совершенствования практики кредитных операций кыргызского банка имеет четкое, развернутое описание выявленных в ходе внутренней аудиторской проверки проблем и нарушений, а также рекомендаций по их устранению, представленное в отчете о проверке. Применяется следующий порядок описания нарушения: его суть; место, где выявлено нарушение; какой пункт – статья – раздел нормативного документа нарушен; ответственное лицо (орган) банка, допустившее нарушение.

В процессе проведенного аудита подготовлены 11 рекомендаций, выполнение которых, по нашему мнению, будут способствовать устранению выявленных недостатков и рисков и улучшению качества кредитного портфеля.

– Внести дополнения в кредитную политику, включающие положения и процедуры по контролю за текущим состоянием кредитного портфеля, четко прописать условия выдачи кредитов акционерам, инсайдерам; перечислить перечень видов кредитов, предоставление которых нежелательно. Предлагается разработать систему материального стимулирования кредитных сотрудников за показатели состояния кредитного портфеля. Целесообразно обратить внимание на возможность возникновения конфликта интересов у сотрудников, чья деятельность оценивается на основе таких показателей, как объем кредитного портфеля, его качество или доходность в краткосрочном периоде.

– Предусмотреть в кредитной политике и положениях по кредитованию систему дифференцированного подхода к разным клиентам в зависимости от группы риска, заемщиков, отраслей, регионов страны, валют, видов кредитов и обеспечения, сроков. Важным элементом кредитного менеджмента является установление лимитов на отдельных заемщиков и группы связанных заемщиков, не противоречащих обязательным нормативам НБКР, таких как лимит регионального

риска (ограничивает вложения банка в экономику отдельного региона); лимит отраслевого риска (ограничивает объем кредитов, предоставленных банком предприятиям какой-либо отрасли); пооперационные лимиты (например, лимит на объем кредитов типа «овернайт», предоставленных банку-контрагенту, лимит на сумму приобретенных его векселей сроком свыше 30 дней и т.п.); процентная ставка безубыточности по кредиту (минимальная цена кредита для заемщика, которую может позволить себе банк). Для филиалов рекомендовано рассчитывать следующие виды лимитов: лимит предоставления кредитов за счет собственной ресурсной базы (без фондирования головным офисом); лимит самостоятельного кредитования на клиента (ограничивает сумму кредита, которая может быть предоставлена филиалом без согласования с головным офисом); лимит сроков кредитования (максимальный срок, на который филиал может выдать кредит без согласования с головным офисом); лимит процентных ставок по кредитным продуктам (минимальные процентные ставки по кредитам определенной срочности); лимит риска кредитного портфеля (ограничивает долю проблемных кредитов в кредитном портфеле филиала).

– Разработать положения по кредитованию на каждый вид кредитов с учетом четко прописанных механизмов контроля, ответственности, методики расчета процентной ставки и т.п., внести изменения в существующие нормативные документы в части формирования кредитных досье для каждого вида кредитов (коммерческий, ипотечный, розничный, потребительский и т.д.), а также провести инвентаризацию всех кредитных дел.

– Разработать систему проведения мониторинга бизнеса и залогового имущества. Мониторинг должен включать исследование возможных негативных моментов применительно к отдельным кредитам и различным сегментам кредитного портфеля, необходимо проводить анализ сценариев (стресс-тестинг), выявлять события и экономические условия, способные оказать негативное влияние на кредитные вложения, а также оценивать степень готовности банка противостоять им.

– Организовать систему непрерывного обучения сотрудников.

– Разработать внутреннюю систему рейтинга риска, которая позволяет дифференцировать величину кредитного риска вложений банка, так как формализованные критерии классификации кредитов по степени риска, установленные Положением НБ КР, не всегда адекватны нуждам оптимизации управления банком [6]. Например, до тех пор, пока платежи по кредиту не просрочены, она может быть отнесена к 1-й группе риска независимо от качества обеспечения. В соответствии с разработанной внутренней системой рейтинга произвести корректировку начислений по РППУ.

– Усилить систему внутреннего контроля путем проведения квалифицированными специалистами параллельной оценки кредитов (кредитного ревю), представления руководству банка ее результатов в едином формате, а также агрегирования информации о состоянии кредитного портфеля банка и использовании установленных лимитов. Выполнение параллельной оценки кредитов может быть возложено на подразделение, напрямую не связанное с кредитованием, и выполняться только касательно кредитов свыше 0,05% от валюты баланса.

- Изъять у клиентов кредитные договоры на предоставление овердрафта и заключить с ними новые договоры банковского счета на расчетно-кассовое обслуживание.
- Разработать и утвердить новую редакцию положения о кредитном комитете, кредитной комиссии и комиссии по оценке залога, где четко прописать количественный и персональный состав с учетом действующей практики.
- Разработать нормативный документ (процедуру или инструкцию) передачи и изъятия оригиналов документов, переданных на хранение и обеспечить его выполнение.
- Кредитному подразделению совместно с риск-менеджером и отделом анализа разработать формат отчетности по анализу качества кредитного портфеля. На основе одобренного формата проводить финансовый анализ качества кредитного портфеля на систематической основе (ежемесячно).
- Разработать план мероприятий по устранению замечаний, выявленных службой внутреннего аудита.

Список использованной литературы

1. Пугачев В.В. Внутренний аудит и контроль. – М.: Дело и сервис, 2010. – 224 с.
2. Сонин А.М. Внутренний аудит: современный подход. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 64 с.
3. Методические рекомендации по организации системы внутреннего контроля и внутреннего аудита в банках и финансово-кредитных учреждениях, лицензируемых НБКР: Постановление Национального банка Кыргызской Республики от 28.10.2004 г., № 24/1.
4. Положение о минимальных требованиях по управлению рисками в банках Кыргызской Республики: Постановление НБ КР от 29.12.2004 г., № 36/10.
5. Пронская Н.С. Внутрибанковский аудит. – Б.: Банковский вестник КР, 2001. – 248 с.
6. Положение о классификации активов и соответствующих отчислениях в резерв на покрытие потенциальных потерь и убытков: Постановление НБ КР от 21.07.2004 г., № 18/3.

А.К.Рысбаева

старший преподаватель ИЭФ КНУ им. Ж. Баласагына

МОДЕЛИ НАЛОГОВОЙ ОПТИМИЗАЦИИ И РАЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРОМЫШЛЕННОМ ПРЕДПРИЯТИИ

The article considers the problems and models of tax optimization in the enterprise.

Чем сложнее налоговая система (дифференциация ставок, объектов и режимов налогообложения, льгот и прочих элементов налогообложения), тем больше возможностей существует для налогового планирования.

Организация налогового планирования на промышленном предприятии – это сложный интеграционный процесс, способ и вид деятельности, связанный с упорядочиванием производственной, финансовой и инвестиционной деятельности в соответствии с НК КР. Налоги не должны занимать доминирующую позицию в принятии управленческих решений, не должны существенно менять философию бизнеса. Однако на практике налоги, являясь мощнейшим инструментом экономического регулирования, оказывают существенное влияние на принятие стратегических и тактических решений.

Оптимизация налога на прибыль является важнейшим инструментом принятия предпринимательских решений. Следует различать оптимизацию налога на прибыль от ее минимизации. Налог на прибыль оказывает непосредственное воздействие на финансовые результаты предприятия исходя из принятой им экономической стратегии [2].

Занимаясь оптимизацией налога на прибыль, целесообразно исходить из общей стратегии предприятия, ориентированной на удовлетворение интересов собственников как путем максимизации чистой прибыли, так и другими путями, всесторонне оценивая влияние изменений суммы налога на прибыль и, соответственно, суммы чистой прибыли на величину показателей эффективности финансовой деятельности предприятий.

Подчиняясь современным принципам корпоративных финансов, рассмотрим принятие нескольких финансовых и налоговых решений.

Налоговый кредит, отсрочки или рассрочки по уплате налога позволяют предприятию оптимизировать денежные потоки и дают экономию оборотного капитала. Отсрочка или рассрочка по уплате налога представляет собой изменение срока уплаты налога при наличии оснований, предусмотренных НК КР ст. 76-80 на срок *от 1 месяца до 3 лет* с единовременной или поэтапной уплатой суммы задолженности [1].

Для сравнения можно отметить, что по НК РФ отсрочка или рассрочка налогового обязательства предоставляется на срок от 1 месяца до 6 месяцев, налоговый кредит – на срок от 3 месяцев до 1 года, а инвестиционный кредит предоставляется на срок от 1 года до 5 лет.

Отсрочка или рассрочка по уплате налога предоставляются предприятию по одному или нескольким налогам при наличии гарантии и *хотя бы одного* из следующих оснований:

- 1) причинения лицу ущерба в результате непреодолимой силы;
- 2) задержки лицу финансирования из бюджета;
- 3) если финансовое положение субъекта исключает возможность единовременной уплаты налога.

Пеня и налоговые санкции не начисляются на отсроченную налоговую сумму.

Рассмотрим пример. Промышленное предприятие в январе 2012 г. осуществило поставку продукции для государственных нужд на сумму 200 тыс. сомов. Согласно принятой на предприятии учетной политике, выручка для целей налогообложения определяется по отгрузке. Поэтому до 25 февраля предприятие обязано было уплатить в бюджет НДС и НсП (по ставке 2 %) по совершенным в январе оборотам. Однако государственный орган в установленный срок не произвел оплату за поставленную продукцию. В связи с этим предприятие обратилось в УГНС КР с просьбой предоставить *отсрочку* по уплате НДС по оборотам за январь на три месяца. Просьба предприятия была удовлетворена. Предприятие получило право заплатить сумму НДС по январским оборотам в срок до 25 мая. Предположим, что средняя ставка стоимости кредитных ресурсов составляет 24% годовых.

Сумма НДС и НсП с облагаемой поставки продукции составит:

$$200\,000 * 0,14/1,14 = 24651,4 \text{ сом.}$$

При указанных выше условиях налоговая экономия составит:

$$24651,4 * 0,24 * 3/12 = 5916,34 \text{ сом. (или 24 \% годовых).}$$

Если финансовое положение предприятия исключает возможность единовременной уплаты налога, то налоговая экономия будет меньше на размер начисленных процентов исходя из двукратной учетной ставки НБКР (предположим 4 %*2, ст. 79 п.4 НК КР) и составит в размере 16 % годовых (24% – 8 %).

Таким образом, предприятие сэкономило оборотный капитал и оптимизировало денежные потоки, направляя их на решение текущих и стратегических задач. Увеличение свободных денежных средств укрепляет платежеспособность предприятия.

Существенным вкладом в развитие теории и практики финансового менеджмента и налогового планирования является учет налогового фактора. Известные теории финансового менеджмента (модель оценки первичных ценных бумаг) рассматриваются в условиях идеального рынка, где отсутствовали налоги, поэтому они требуют дополнения и учета фактора налогообложения дохода и дивидендов в современных условиях.

Осуществление управления *финансовыми инвестициями* невозможно без налогового планирования. Для оценки первичных ценных бумаг (акций и облигаций) применяется DCF-модель. Доходы инвестора подлежат

налогообложению, поэтому релевантными являются ЧДП и доходность, очищенные от налогов. Специфика налогообложения ценных бумаг в различных странах представляет интерес для развития теории DCF. В большинстве стран, в том числе и в Кыргызстане, доходы инвестора облагаются налогом на прибыль по ставке 10 %, а дивиденды выплачиваются за счет чистой прибыли (уже с учетом уплаченного налога на прибыль), и происходит двойное налогообложение. Дивиденды, полученные от иностранных компаний в соответствии со ст. 188, 189 НК КР облагаются налогом на прибыль. Данное положение должно найти отражение в моделях расчета доходности по ценным бумагам. С нашей точки зрения, общеизвестную формулу [4]:

$$K = K_p * (1 - T)$$

целесообразно преобразовать следующим образом:

$$K = K_p * (1 - D) * (1 - T) * (1 - T_d),$$

где K – номинальная доходность по первичным ценным бумагам с учетом налогообложения налога на прибыль и на дивиденды; K_p – ожидаемая доходность; D – доля резерва под обесценение ценных бумаг в структуре расходов субъекта; T – ставка налога на прибыль; T_d – ставка налога на дивиденды.

В современных условиях отечественного налогообложения, когда ставка налога на прибыль равна 10 %, ставка налога на дивиденды (полученные от отечественных компаний не подлежат налогообложению), полученные от иностранных компаний, – 10%, ожидаемая доходность составляет 10 %, а доля резерва на обесценение ценных бумаг в расходах – 5 %, номинальная доходность по акциям с учетом налогообложения составит:

$$K_{\text{пок}} = 10\% * (1 - 0,10) * (1 - 0,00) * (1 - 0,05) = 8,55 \%;$$

$$K_{\text{пик}} = 10\% * (1 - 0,10) * (1 - 0,10) * (1 - 0,05) = 7,695 \%;$$

где $K_{\text{пок}}$; $K_{\text{пик}}$ – номинальная доходность по акциям, полученным от отечественных компаний (и иностранных компаний) с учетом налогообложения

В настоящее время доходы по государственным ценным бумагам ($K_{\text{гцб}}$) не подлежат налогообложению. Предположим, что удержания коммерческого банка выступающего в роли агента по размещению государственных ценных бумаг, составляют 0,01 %. Тогда доходность составит:

$$K_{\text{гцб}} = 10\% * (1 - 0,05) * (1 - 0,10) * (1 - 0,0001\%) = 8,55\%.$$

Аналогичный результат получится и при выплате дивидендов кыргызскими компаниями иностранным юридическим лицам.

При выплате дивидендов иностранными компаниями ($K_{\text{вик}}$) юридическим лицам, как кыргызским, так и иностранным, с учетом того, что ставка налога на прибыль для них установлена на уровне 10 и 20 %, результат получается следующий:

$$K_{\text{вик}} = 10\% * (1 - 0,05) * (1 - 0,20) * (1 - 0,15) = 6,46;$$

$$K_{\text{вик}} = 10\% * (1 - 0,05) * (1 - 0,10) * (1 - 0,15) = 7,2675.$$

Из расчетов следуют три основных вывода. *Во-первых*, наименьшие потери в доходах при выплате дивидендов в условиях отечественного налогообложения получают у наших компаний, не подлежащих налогообложению налогом на прибыль по ставке 10 % (согласно ст. 188, 189 НККР). *Во-вторых*, наибольшие потери в доходности для отечественного инвестора сегодня происходят при получении дивидендов по ценным бумагам иностранных компаний. *В-третьих*, наиболее существенное влияние на уменьшение ожидаемой доходности оказывает ставка налога на прибыль. Налоговое планирование, прежде всего, позволяет предприятиям регулировать доходность по ценным бумагам.

Налоговое планирование направлено на оптимизацию финансово-хозяйственной деятельности предприятия, а не на минимизацию сумм налогов.

В условиях налоговой системы КР в отдельный расчет следует выделять первичные ценные бумаги, обращающиеся и не обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг.

Таким образом, способы налоговой оптимизации имеют прикладное значение и для решения вопросов при формировании дивидендной политики. В КР дивиденды физических и юридических лиц от участия в отечественных компаниях не облагаются налогом на прибыль, также не существует и специфики налогообложения простых или привилегированных акций.

Ожидаемый денежный поток, генерируемый пакетом обыкновенных акций, состоит из дивидендов и выручки от их возможной продажи (курсовой разницы). Модель оценки акций с равномерно возрастающими дивидендами часто называют моделью М. Дж. Гордона. При этом реинвестированная прибыль оказывает позитивное влияние на стоимость акции фирмы только в том случае, если рентабельность инвестиций превышает требуемую рентабельность собственного капитала.

В современной экономической литературе определение *цены капитала фирмы* предполагает идентификацию структуры его компонентов и исчисление их цены, что происходит на основе единого показателя средневзвешенной цены капитала (WACC), в алгоритме которого учитывается влияние налогов.

1. Исчисление цены первого компонента – заемный капитал.

Например, считая цену источника «заемный капитал», получаем [4]:

$$K_d = k_d * (1 - T);$$

где K_d – посленалоговая цена займа; k_d – доналоговая цена долга, T – ставка налога на прибыль (проценты).

В данном вопросе большое значение отводится налоговому планированию и его возможностям, связанным с управлением ценой данного источника капитала. К указанной выше формуле следует внести еще одно дополнение: (1-b), которое характеризует возможные расходы брокера. Рассчитаем стоимость долговых ценных бумаг применительно к нашему законодательству. Предположим, что номинальная стоимость облигации 1000 сомов, номинальная процентная ставка 17

%, ставка налога на прибыль 10 %, расходы брокера за размещение долговых ценных бумаг 1 %.

$$K_d = 17 * (1 - 0,1) * (1 - 0,01) = 15,15\%.$$

Учет налогового фактора позволяет снизить стоимость долговых заимствований за счет эффективного использования налогового щита.

2. При исчислении цены источника «привилегированные акции» считается, что не требуется никакой налоговой корректировки, так как дивиденды как по простым, так и по привилегированным акциям не являются объектом налоговых льгот. В разных странах налогообложение происходит по-разному, что должно учитываться при расчетах цены данного источника.

3. При расчете цены источника «нераспределенная прибыль» также необходимо учитывать налоговый фактор. Принципиальным является вопрос, использовать ли для расчетов бухгалтерскую нераспределенную прибыль или чистую прибыль, получаемую по данным налогового учета. Данная проблема существует не только в Кыргызстане, но и в других странах, в которых имеются как бухгалтерский, так и налоговый учет. В перспективе для достоверности расчетов целесообразно ориентироваться на данные налогового учета, т.е. на налогооблагаемую прибыль. В настоящее время налоговый учет в нашей стране еще ограничен. Целесообразно ориентироваться на данные налогового учета, когда чистая прибыль учитывает, как это было рассмотрено выше по расчету доходности по ценным бумагам, все налоговые аспекты: налог на прибыль по базовой ставке, налогообложение дивидендов, а также различные методы налогового планирования.

Налоговый фактор необходимо учитывать и в других моделях, изучаемых различными теориями финансового менеджмента.

Необходимо отметить, что теории финансового менеджмента претерпевают изменения, неизбежно переходя от теории идеального рынка (при отсутствии налогов) к всестороннему учету налогового фактора и его влиянию на принятие финансовых решений. В условиях существования неидеального рынка, внешнего воздействия со стороны налоговой системы на принятие практически любых предпринимательских решений, в теоретических концепциях все большее внимание должно уделяться налоговой составляющей. Поэтому предприятия должны заниматься налоговым планированием как составной частью финансового менеджмента.

Огромное значение для промышленного предприятия имеют вопросы управления *инвестиционной деятельностью*. В данном сегменте управления финансами принимаются решения по осуществлению реальных и финансовых инвестиций и по управлению оборотным капиталом. По *реальным инвестициям* налоговое планирование позволяет увеличить такие источники финансирования капитальных вложений, как амортизационные отчисления и чистую прибыль, используя подходы, перечисленные выше. Решая вопрос о привлечении кредитных ресурсов, следует иметь в виду, что, согласно условиям налогообложения прибыли в КР, проценты за кредитные ресурсы, привлекаемые для инвестиционных целей, не всегда относятся на расходы. Необходимо грамотно подходить к поиску источников финансирования, используя дополнительные возможности, предоставляемые налоговым планированием.

Осуществляя реальные инвестиции, необходимо учитывать, что источник их финансирования зависит от формы их осуществления. Модернизация, реконструкция, техническое перевооружение, ремонт по-разному регулируются налоговыми методами. Эти вопросы должны решаться на стадии текущего налогового планирования.

Управление *оборотным капиталом* предполагает в числе прочих решение задач по снижению дебиторской задолженности или налогов к возмещению. В этой связи необходимо отметить, что влияние налогового планирования на ценовую политику возможно путем оптимизации НДС и налога с продаж [3].

Модели налоговой оптимизации и рационализации при планировании НДС. Занимаясь вопросами налогового планирования и оптимизации НДС, необходимо помнить, что в случае, если ими осуществляются операции, подлежащие налогообложению, и операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения), они обязаны вести отдельный учет таких операций.

При применении НДС действует система взаимного контроля продавцов и покупателей. Распространение НДС на сферу промышленности вызывает самые серьезные последствия, прежде всего, в связи с тем, что авансирование казны «входящим» НДС привело к быстрому «вымыванию» оборотных ресурсов крупных предприятий.

Рассмотрим пример налоговой оптимизации по НДС.

Вариант 1. Предприятие занимается крупными поставками компьютерного оборудования. Компания закупает компьютерное оборудование по цене 10000 (с учетом НДС и НсП) и реализует по цене 16000 сомов (с учетом НДС и НСП 1 %). Средний ежемесячный объем поставки составляет 10 шт.

Вариант 2. На основании исходных условий, указанных в варианте 1, предприятие заключает агентское соглашение на ежемесячную поставку 10 шт. компьютерного оборудования. Агентское вознаграждение за оказанные услуги составляет 25 % от стоимости. Используя только указанную выше информацию, можно сделать соответствующие расчеты, представленные ниже в таблице.

Расчет по налоговой оптимизации

Показатели	Вариант 1	Вариант 2
1. Покупная цена с НДС и НсП, сом.	10000	10000
2. Продажная цена с НДС и НсП, сом.	16000	16000
3. Объем продаж, штук	10	10
4. Выручка, полученная от реализации (агентское вознаграждение по варианту 2)	160000	40000
5. Доход (без НДС и НсП) (агентское вознаграждение по варианту 2)	141592,92	35398,23
6. Стоимость приобретенных ПК, без НДС и НсП	88495,58	0
7. Валовая прибыль	53097,35	35398,23
8. Налог на прибыль	5309,73	3539,82
9. НДС с облагаемой поставки	16991,15	4247,79
10. НДС, подлежащий к возмещению	10619,47	
11. НДС, подлежащий перечислению в бюджет	6371,68	4247,79
12. Рентабельность продаж, %	37,5	100
13. Налоговая нагрузка по налогу на прибыль, % (строка 8/строка 5)	3,75	10

Расчеты показывают, что при заключении агентского соглашения (вариант 2) предприятие имеет существенные выгоды, выраженные в следующем:

- предприятие в 4 раза меньше отвлекает собственные оборотные средства на уплату НДС (к возмещению), связанные с приобретением ТМЗ ($16991,15/4247,79 = 4$);
- рентабельность продаж почти в 3 раза выше, чем по первому варианту;
- по второму варианту нагрузка по налогу на прибыль выше в 3 раза, чем по первому варианту;
- второй вариант возможен при наличии надежной репутации.

В условиях конкуренции и ограниченного платежеспособного спроса косвенные налоги оказывают влияние не только на процессы ценообразования на предприятиях, но и на результаты эффективности их финансово-хозяйственной деятельности.

Методы налогового планирования, позволяющие повысить доходы и уменьшить расходы хозяйствующего субъекта, должны активно использоваться и при принятии инвестиционных решений.

В получении положительного *денежного потока* налоговому планированию отводится первостепенная роль, так как в структуре денежных платежей хозяйствующих субъектов налоги занимают существенный удельный вес. Оптимизация налоговых потоков как по сумме, так и по времени их осуществления имеет первостепенное значение для достижения превышения притока денежных средств над оттоком.

Оптимизация налогообложения способствует тому, что налогоплательщик обязан вести раздельный учет операций, подлежащих налогообложению, и операций, не подлежащих налогообложению. Раздельный учет реализации для целей обложения необходим при расчете НсП, НДС, земельного налога, налога на имущество, налогообложение деятельности в СЭЗ и за ее пределами. Для этого необходимо выделение их:

- в первичных учетных документах (счетах, актах выполненных работ, накладных, приходных кассовых ордерах и т. п.);
- в регистрах синтетического учета (мемориальных ордерах, бухгалтерских проводках, журналах, книгах, ведомостях, оборотно-сальдовых ведомостях, главной книге и др.);
- сумм соответствующих налогов по операциям, связанным с реализацией или приобретением товаров, работ и услуг за наличный расчет.

Раздельный учет и отражение операций, связанных с правом владения имуществом и его использованием в производственной и непроизводственной деятельности, необходимо производить по отдельным субсчетам соответствующих балансовых счетов.

Предприятия могут гибко влиять на трактовку осуществляемых хозяйственных операций с точки зрения ГК КР с тем, чтобы, изменив их налоговые последствия, создать для себя наиболее выгодный режим налогообложения. При заключении или изменении хозяйственного договора следует оценивать в комплексе все его налоговые последствия по НДС, НсП, налогу на прибыль, налогу на имущество, ЕСН и другим налогам предприятия.

Важнейшим косвенным налогом является НДС, который влияет на процессы ценообразования, на структуру потребления, а также регулирует спрос. Во многих случаях объекты налогообложения для косвенных налогов совпадают, что способствует росту цен на потребительские товары и услуги.

Договорной политикой целесообразно использование возможностей выбора типа договора, партнера сделки, условий хозяйственных договоров с целью достижения желаемого финансового результата или определенной структуры активов предприятия. Для каждого договора необходимо проводить *экспертизу*, которая включает:

- правовую экспертизу, т.е. рассмотрение условий сделки с точки зрения гражданского законодательства КР;
- бухгалтерскую экспертизу, т.е. анализ возможных вариантов бухгалтерского оформления заключаемого договора;
- налоговую экспертизу – рассмотрение того или иного договора с точки зрения возникновения объектов налогообложения в соответствии с НК КР;
- финансовую экспертизу – расчет изменения показателей финансового состояния предприятия в результате заключения вида договора (в том числе изменение показателей платежеспособности, финансовой независимости, рентабельности).

Конечной целью проводимой экономико-правовой экспертизы договора является заключение договора, обеспечивающего эффективное использование ресурсов предприятия.

К основным инструментам договорной политики предприятия относятся:

- выбор контрагента, в частности, существенное значение имеет, является ли партнер по сделке резидентом или нерезидентом; резидентом, пользующимся льготами по НДС, или резидентом, продукция, работы, услуги которого облагаются НДС; нерезидентом, со страной которого подписано (или не подписано) соглашение об избежании двойного налогообложения, нерезидентом, зарегистрированным в ГНС КР, или нерезидентом, не вставшим на учет и в ГНС своей страны в качестве налогоплательщика; юридическим или физическим лицом;
- выбор вида договора и определение отдельных условий договора (например, установление порядка расчетов по договору).

Таким образом, операции с одинаковыми финансовыми и материальными потоками юридически могут быть оформлены по-разному, что существенно изменит

финансовое положение предприятия и последствия для целей бухучета и целей налогообложения.

Налоговые аспекты договорной политики предприятий проявляются при выборе между договором поставки и комиссией; между договором поставки на условиях предоплаты и комиссией; между меной и зачетом однородных денежных требований; между приобретением и арендой основного средства; установлением перехода права собственности по оплате или по отгрузке и др. Выбор вида договора в целях оптимизации налоговых обязательств во многом индивидуален для каждой конкретной ситуации и требует детального анализа с точки зрения правового регулирования, налогообложения и их влияния на финансовые результаты деятельности предприятия.

Особенная часть НК КР ставит целый ряд предписаний в прямую зависимость от вида гражданско-правового договора, которым стороны оформили совершаемые хозяйственные операции. Предприятиям при осуществлении налогового планирования необходимо учитывать положения ГК КР, МСФО и налоговые последствия заключаемых и изменяемых договоров и их влияние на показатели эффективности предприятия.

Налоговое планирование предполагает управление амортизационными отчислениями. Здесь уместно указать на разное влияние, оказываемое амортизационной политикой на результаты отчета о прибылях и убытках, где амортизационные отчисления учитываются в составе себестоимости, т.е. со знаком «-», и на денежные потоки, где амортизационные отчисления в составе притока денежных средств учитываются со знаком «+».

Налоги и налоговое планирование оказывают влияние на инвестиционные, финансовые и операционные решения. Соответственно, налоговое бремя предприятия целесообразно в целях обеспечения большей достоверности распределить между текущей, финансовой и инвестиционной деятельностью. Данная процедура является трудоемкой и требует дополнительных теоретических обоснований и эмпирических исследований.

Налоговое планирование оказывает многоплановое влияние на оптимизацию денежных потоков. Именно через влияние налогов на управление доходами, расходами и конечными результатами налоговое планирование опосредованно влияет и на другие направления деятельности. Налоговый сегмент управления финансами предприятий на различных стадиях налогового планирования построен исходя из влияния налогового планирования на доходы, расходы и прибыль. Налоговое планирование оказывает влияние на решение задач по управлению всеми финансовыми ресурсами организаций.

Необходимо различать направления налогового планирования в зависимости от того, является или нет целью деятельности предприятия получение максимальной чистой прибыли. От этого зависит выбор того или иного варианта решения. Если целью предприятия является максимизация чистой прибыли, то ей следует ориентироваться на максимальный результат. Если же такой цели нет, то можно ориентироваться на другие варианты. Наибольшее влияние на конечные результаты деятельности хозяйствующего субъекта оказывают относительные показатели изменения налогового бремени по доходам, нежели по расходам. Следовательно, налоги, влияющие на уровень доходов, оказывают большее влияние на конечные результаты деятельности предприятия.

Принципы налогового планирования в целом не настаивают на обязательном «переборе» разных методов для каждого конкретного случая, поскольку это требует значительной нагрузки (из-за необходимости анализа больших объемов внешних данных), а также риска вовлечения налоговых органов в экономические аспекты деятельности предприятий. Лучше остановиться на использовании тех методов планирования, которые в наибольшей степени соответствует структуре деятельности промышленного предприятия и менее всего «вмешиваются» в обычные нормы ведения оперативного и управленческого учета.

Список использованной литературы

1. Налоговый кодекс Кыргызской Республики.
2. Александров И.М. Налоги и налогообложение. – М.: Дашков и К, 2006. – С. 317.
3. Налоговое планирование / Е. Вылкова, М. Романовский. – СПб.: Питер, 2004. – 634 с.
4. Бригхэм Ю., Эрхардт М. Финансовый менеджмент. 10-е изд. / Пер. с англ. под ред. к.э.н. Е. А. Дорофеева. – СПб.: Питер, 2009. – 960 с.

Т.Дж.Саякбаев

канд.экон.наук, и.о.доцента департамента специалитета
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики,
заведующий отделом по разработке
политики Министерства экономики КР

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

*«Человеческая изобретательность
практически бесконечна, когда дело
касается конвертации власти в личную
выгоду». (Ли Куан Ю)*

Anti-corruption policy of the Government Kyrgyz Republic in modern conditions

Принятие в начале 2012 года Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики позволило скоординировать дальнейшие шаги государства и общества в противодействии коррупции. Принят в новой редакции закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153 по имплементации международных правовых инструментариев в сфере противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика, внесен ряд значительных изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Разработаны межведомственные и внутриведомственные программы и планы по противодействию коррупции. Позитивные сдвиги в борьбе с коррупцией, когда к уголовному преследованию по совершенным коррупционным преступлениям начали привлекаться представители высшей политической элиты, породили у людей надежду на справедливость. Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что коррупционеры стали опасаться брать взятки и совершать другие коррупционные действия.

Так, по итогам 2012 года Кыргызстан со 164-го места улучшил свои позиции до 152-го места по «Индексу восприятия коррупции» (CPI) в отчетах, публикуемых международной неправительственной организацией Transparency International (TI). Вместе с тем, уровень коррупции снижается медленно, и Кыргызстан по-прежнему остается на очень высоком уровне.

Бороться с коррупцией исключительно методами и средствами правоохранительных и специальных органов – значит бороться только с последствиями, но не с причинами, порождающими это социальное зло. Вместе с тем, сегодняшнее состояние правоохранительной и правоприменительной систем свидетельствует о том, что они не способны противостоять коррупции, поскольку пока еще остаются ее источником, в том числе это касается образованной в начале года Антикоррупционной службы при ГКНБ. Позитивные изменения идут здесь медленно. Сложившаяся ситуация вынуждает инициировать разработку жестких законов и радикальных мер наказания за коррупцию и злоупотребление служебным положением, а также реальных механизмов, гарантирующих неотвратимость наказания за уголовные преступления.

Предстоит усилить правовую и институциональную составляющую предупредительных (превентивных) мер по борьбе с коррупцией с привлечением широких слоев институтов гражданского общества как составляющей части любых антикоррупционных мер.

Важным направлением на предстоящий период будет налаживание системы гражданского контроля. Предстоит перевести на новый качественный уровень и усилить роль имеющихся наблюдательных советов при министерствах и ведомствах. Такая же работа будет проводиться с соответствующими формированиями на местах – в областях, районах, городах и непосредственно в низовых звеньях государственных структур.

В 2013-2014 годы будет продолжена реализация Государственной стратегии антикоррупционной политики. Приоритетными направлениями в данной работе будут:

- продолжение коренной реформы судебной системы в сторону укрепления законности, соблюдения демократических принципов правосудия, равенства всех перед законом и судом, обеспечение прозрачности правосудия, профессионального и общественного контроля за соблюдением судьями принципа объективности и беспристрастности при рассмотрении материалов судопроизводства;
- коренная реформа правоохранительной системы Кыргызской Республики, направленная на разработку и внедрение в практику комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности принимаемых в ходе оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию коррупционных преступлений мер по обеспечению конфискации имущества и уплаты штрафов, и в этих целях подготовить необходимые методические рекомендации, обобщить практику организации мониторинга правоприменения, повысить уровень технического обеспечения, внедрить современные информационные технологии, скорректировать программы по повышению квалификации следователей и лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- внедрение системы обязательного проведения антикоррупционной экспертизы (ревизии) действующих и разрабатываемых законов, нормативных правовых актов;
- выявление и устранение коррупционных схем, порождающих и сопровождающих коррупцию, вскрытие ее подлинных социально-экономических корней, пропаганда законопослушного образа жизни и несовместимости явлений коррупции с постулатами демократического и правового государства, с усилением гарантий, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики государства в социальной, экономической и правовой сферах;
- защита системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов и повышение ее прозрачности и подотчетности с принятием единых процедур организации, координации и консолидации усилий и сочетание ресурсов в реализации утвержденных мероприятий государственных органов по повышению их прозрачности и подотчетности;

- объединение усилий государственных органов и гражданского общества в деле противодействия коррупции и повышение его информированности с выработкой и установлением единых принципов и правил информирования и взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества;

- совершенствование кадровой политики, предусматривающее подбор руководящих кадров на профессиональной основе с учетом морально-этических аспектов;

- повышение уровня правовых знаний у граждан Кыргызской Республики, в том числе в системе образовательных учреждений;

- проведение активной информационной антикоррупционной политики, создание в средствах массовой информации остро негативного образа коррупционера, формирование в молодежной среде понимания ущербности и бесперспективности коррупционных проявлений, неотвратимости наказания преступников.

Декларационная кампания до настоящего момента ограничивается только сбором деклараций государственных служащих, в этой связи будут разработаны механизмы проверок и верификации деклараций государственных служащих и прописаны меры ответственности за предоставление недостоверной информации. Единственным источником государственной власти должен стать народ Кыргызстана, в этой связи необходимо ориентировать правительство на достижение следующих результатов:

- укрепление престижа государственных органов системы исполнительной власти, а также поднятие престижа страны на международной арене;

- снижение влияния отдельных корпоративных интересов, не соответствующих государственной политике, направленных на принятие управленческих решений;

- сужение сферы действия уровня коррупции, увеличение налоговых поступлений, повышение деловой активности в сфере экономической деятельности, укрепление бюджетной сферы;

- включение в действие реальных конкурентных механизмов, укрепление реального сектора экономики, систематическое отслеживание коррупционных финансовых потоков;

- широкое взаимодействие государственных органов и гражданского общества в сфере противодействия коррупции;

- снижение коррумпированности контролирующих и правоохранительных и иных государственных органов;

- снижение социальной напряженности, укрепление социальной и политической стабильности в стране.

Основным индикатором успешности реализации антикоррупционной политики будет «индикатор доверия» гражданского общества к результатам проводимой государственной антикоррупционной политики, измеряемый на ежегодной основе,

а также улучшение позиций Кыргызской Республики в индексе восприятия коррупции, проводимом неправительственной международной организацией TransparencyInternational.

В этой связи к наиболее важным достижениям по организации эффективной борьбы с коррупцией на нынешнем этапе необходимо отнести процесс принятия обновленной «Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года за № 26.

В целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26 в рамках проведенной детализации и приоритизации программных мер и индикаторов правительством Кыргызской Республики постановлением от 30 августа 2012 года № 596 утверждены Программа и План мероприятий правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012 – 2014 годы.

Антикоррупционная политика правительства Кыргызской Республики направлена на обеспечение надлежащего государственного управления, устранение коррупционных схем, укоренения демократических начал, гласности, прозрачности и контроля в деятельности правительства и будет способствовать укреплению доверия граждан к системе государственной власти, созданию стабильных правовых основ предупреждения коррупции.

Министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и органами местного самоуправления проведена определенная работа по выполнению мероприятий, предусмотренных Программой и Планом правительства Кыргызской Республики, а также ведомственными планами мероприятий по противодействию коррупции на 2012-2014 годы. Организован и запущен процесс антикоррупционной ревизии законодательных актов, проводилась законопроектная и иная правовая работа, осуществлялись меры организационного и практического характера. В рамках дальнейшей имплементации норм международных правовых инструментариев в национальное законодательство принят в новой редакции закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153. Внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс Кыргызской Республики.

Миссией Всемирного банка отмечено, что Программа носит комплексный характер, является составной частью системы государственных мер по организации противодействия коррупции осуществляемых правительством.

Министерство экономики Кыргызской Республики определено Секретариатом (рабочим органом) правительства по оценке и мониторингу реализации Плана мероприятий, с обеспечением организации и координации работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Постоянно проводится работа по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции (далее – Государственная стратегия), созданы механизмы по координации антикоррупционных мер государственных органов и институтов гражданского общества, действуют общественные приемные и установлены телефоны доверия.

В целях формирования действенных условий, снижающих риски проявления коррупции на государственной службе, повышения качественного состава кадров, усовершенствован порядок служебного продвижения государственных служащих, предусматривающий норму карьерного продвижения государственного служащего с учетом уровня его образования, компетентности, профессиональной квалификации и опыта, основанного на результатах оценки его служебной деятельности. Внедряется практика рассмотрения и верификации документов претендентов на замещение вакантных административных должностей относительно возможного появления дискредитирующих и иных отрицательных мотивов увольнения государственных служащих с предыдущих мест работы. Вводятся нормы, исключающие внеконкурсное назначение на вакантные административные должности советников, помощников и консультантов лиц, занимающих политические должности. Разработан и проходит процесс согласования проект «Стратегии реформы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики». Качественно доработано законодательство в сфере декларирования доходов государственных служащих в части анализа и проверки предоставляемых сведений.

Повышены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей сотрудников правоохранительных органов. Впервые в республике прием на службу в ГСБЭП осуществлялся на конкурсной основе открыто и прозрачно, постоянно освещался в средствах массовой информации, что позволило исключить коррупционные проявления.

Проведена значительная работа по оптимизации системы государственного управления, повышению эффективности деятельности государственных органов, при этом четко была обозначена роль гражданского общества, экспертных и бизнес-сообществ. Был осуществлен переход к функциональной структуре управления с четкой типизацией госорганов по видам функций (министерства разрабатывают политику, а ведомства ее реализуют). В целом, можно отметить, что структурные реформы, предложенные для осуществления в данных органах, привели к изменению или отказу от ряда функций и услуг, сокращению штатной численности или привели к комплексной реструктуризации определенного ведомства.

В результате этого произошло сокращение количества министерств и ведомств с 20 до 16 единиц, также было сокращено 1 794 государственных служащих.

В результате проведенной реформы было сокращено количество государственных контролирующих органов с 21 до 12. Проведено перераспределение задач и функций ликвидируемых и преобразуемых госорганов. Созданы новые структуры, такие как Государственная инспекция по экологической и технической безопасности и Государственная инспекция по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности, которые созданы с целью изъятия функций контроля и надзора у различных министерств и ведомств и концентрации их только в двух органах.

Важно отметить, что наделение этих новых государственных органов функциями контроля и надзора в сферах экологической, технической, пищевой, ветеринарной и фитосанитарной безопасности предусматривает отделение функций контроля и надзора от функций регулирования (лицензирования), что позволит исключить

конфликт интересов в одном государственном органе и будет способствовать успешной борьбе с коррупционными проявлениями в деятельности органов исполнительной власти. Исходя из лучших практик международного опыта построения архитектуры системы государственного управления, была выстроена иерархия структуры правительства Кыргызской Республики, где министерствам отводилась роль разработчика политики, а ведомствам – их реализация.

Повсеместно внедряются критерии оценки рисков, предусматривающие повышение эффективности работы государственных органов по проведению анализа и мониторинга проведенных проверок и регулирующие периодичность плановых проверок субъектов предпринимательства в зависимости от степени оценки критериев риска. Разработаны и утверждены проверочные листы уполномоченных органов, наделенных полномочиями на проведение проверок субъектов предпринимательства.

Проведена работа по сокращению количества государственных услуг физическим и юридическим лицам, где из имеющихся 20 тысяч госуслуг в Реестр включено всего 386.

Проведена работа по созданию эффективной системы оценки деятельности государственных органов, обеспечивающих принятие оперативных и концептуальных управленческих решений, а также установление открытого диалога с общественностью и населением республики. Согласованы и утверждены критерии оценки госорганов, основанные на базовых, вариативных показателях, а также на опросе общественного мнения и повышении международных рейтингов.

По снижению перечня видов лицензионной деятельности, прозрачности рассмотрения документов и выдачи лицензий, отказа от избыточности обязательных требований, снижения вмешательства госорганов в предпринимательскую деятельность проведены консультации и обсуждения с заинтересованными государственными органами, представителями бизнес-структур и международными организациями. Проект закона Кыргызской Республики «О лицензиях и разрешениях в Кыргызской Республике» в новой редакции находится на рассмотрении в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

Разработан и функционирует новый Интернет-портал по государственным закупкам www.zakupki.okmot.kg. В настоящее время ведется активная работа по регистрации всех государственных организаций на новом портале. Обеспечен удобный интерфейс, удобство поиска и маневренности, связующие логические цепочки, начиная с планирования закупок, публикаций объявления о предстоящем тендере, протокола вскрытия тендерных заявок, а также победителей тендера, что значительно сокращает время на печатные рассылки.

При Министерстве юстиции Кыргызской Республики создана и действует Межведомственная комиссия по инвентаризации нормативных правовых актов, где за 2012 год антикоррупционную экспертизу прошли более ста законодательных актов. Утвержден План работы указанной Комиссии на 1 полугодие 2013 года. Аналогичная работа проводится на местах. При поддержке международных организаций проведены обучающие семинары по методикам и тактикам проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов.

Повышена раскрываемость коррупционных преступлений. Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики совместно с правоохранительными

органами разработан и реализуется межведомственный план мероприятий по противодействию коррупции на 2012-2014 годы.

Общественная поддержка должна стать одним из ключевых элементов борьбы с коррупцией. Поэтому предстоит перевести на новый качественный уровень взаимоотношения с ОНС, общественными объединениями и гражданским сектором как составляющей части любых антикоррупционных мер правительства Кыргызской Республики.

Т.Н. Шевченко

и.о.доцента департамента специалитета Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА И АНАЛИЗА ПРОЦЕССА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

This article is devoted to the implementation of the budget of commercial organization. Through the management control in the article also highlights the key areas related to the improvement of management control on the example of stock company «Ak-Tilek.»

Управленческий учет в мировой практике называется «учетом производственного успеха», который так необходим промышленным предприятиям Кыргызской Республики в условиях финансового кризиса и неустойчивости. Для большинства промышленных предприятий Кыргызстана актуальнейшими вопросами сегодняшнего дня являются сокращение непроизводительных затрат, рост конкурентоспособности, использование на предприятии громадного потенциала повышения эффективности менеджмента. Именно бюджетирование (краткосрочное финансовое планирование) дает исчерпывающие ответы на этот и многие другие вопросы.

Однако внедрение системы бюджетирования на промышленных предприятиях Кыргызстана связано с рядом проблем:

- наличием специфических особенностей при формировании бюджета предприятия в зависимости от его масштабов и направлений деятельности;
- разнообразием методических подходов к составлению прогнозного бухгалтерского баланса, выступающего индикатором перспектив финансового состояния экономического субъекта;
- отсутствием единообразия в методологии и методике комплексного финансового планирования, учета и анализа экономических показателей;

В этой связи весьма актуальной является проблема совершенствования методики бюджетирования, позволяющая планировать экономический результат деятельности промышленного предприятия в непосредственной увязке с принципами и методами бухгалтерского учета, рассмотрению которой и посвящено данное исследование. Именно наличие множества до конца не решенных проблем, возникающих при разработке бюджета промышленного предприятия и его реализации, обусловило актуальность выполненного исследования.

В нашей стране понятие «бюджет», в первую очередь, ассоциируется с такими определениями, как государственный (местный, семейный) бюджет, дефицит или профицит бюджета, то есть в сознании наших людей «бюджет» – это категория государственного управления. В странах с развитой рыночной экономикой «бюджет» – это, прежде всего, категория внутрифирменного управления или финансовый план.

Теоретическая база бюджетирования характеризуется наличием различных концепций и множества определений, что требует дополнительной систематизации и адаптации международного опыта бюджетирования к условиям Кыргызстана. В научной литературе лидирует точка зрения, которая связывает бюджеты и бюджетирование с планированием, позволяющим согласовывать деятельность подразделений внутри компании и подчинить ее общей стратегической цели.

Отдельные экономисты рассматривают бюджетирование как метод, связанный с отчетностью, завершающей последовательность операции «общая бухгалтерия», «аналитическая бухгалтерия», «предвидение» и «аналитический контроль». Для других оно представляется техническим методом, использующим отчетность, но служащим для осуществления общей политики предприятия.

Часть авторов относит бюджетирование строго к финансовому управлению, говоря, что бюджетирование – это часть финансового менеджмента. Иные утверждают, что бюджетирование реализует все функции управления, то есть является универсальным инструментом управления. Третьи, заостряя внимание на прогнозировании, считают его главным в планировании, а главной целью бюджетирования считают максимизацию денежного потока, утверждая, что любой прогноз или бюджет основывается на планах продаж, именно с него и надо начинать.

Анализ современных концептуальных дискуссий показывает, что эта область экономико-управленческих знаний описана с разной степенью систематизации, что выражается в различном восприятии содержания и целей бюджетирования, что и привело к следующим негативным последствиям:

- в настоящее время существует множество противоречивых и неудовлетворительных с методологической точки зрения определений и концепций бюджетирования;
- практически все функции, методы и организационные структуры управления связываются с понятием бюджетирования, что приводит к дискредитации этого понятия.

Действительно, расширение содержания бюджетирования от решения задач учетного характера до решения задач комплексного управленческого характера четко прослеживается в хозяйственной практике экономически развитых стран. Теоретическая база бюджетирования характеризуется при этом наличием нескольких различных концепций и множеством определений, в которых смешиваются функциональный и институциональный аспекты. Более того, многие исследователи вообще не рассматривают бюджетирование как самостоятельную область экономической науки. С понятием бюджетирования связывается новая проблемная область, включающая проблемы, которые ранее либо не находили отражения в теории, либо им не уделялось достаточное внимание.

Бюджеты играют ключевую роль в деятельности менеджеров, которые должны бороться с неуверенностью с помощью бюджетов. И чем точнее они планируют, тем сильнее их решение. Беспристрастные бюджеты помогут менеджерам вначале конкретизировать поставленные задачи, а затем проанализировать состояние дел компании. Бюджетные системы помогают менеджерам увидеть перспективу

деятельности. Смотри в будущее и осуществляя планирование, можно предупредить возможные проблемы до того, как они возникнут.

Обследование 32 промышленных предприятий КР на предмет использования на них системы бюджетирования показало, что только на двух из них (6,25 %) бюджетирование реализовано в полной мере. Предприятия малого бизнеса или планируют только отдельные показатели (46,87 %), или вообще не планируют (21,88 %).

Позиция респондентов, исследуемых по вопросу: «В какой мере бюджетирование реализовано на наших предприятиях и нуждается ли оно в совершенствовании»

Группы ответов	Крупные		Средние		Малый бизнес		Всего	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
1. Бюджетирование реализовано в полной мере	2	6,25	-	-	-	-	2	6,25
2. Финансовые планы составляются и периодически анализируются	5	15,63	3	9,38	-	-	8	25
3. Планируются и анализируются отдельные показатели бизнеса	-	-	9	28,12	6	18,75	15	46,87
4. Планирование и бюджетирование отсутствует	-	-	-	-	7	21,88	7	21,88
Итого:	7	-	12	-	13	-	32	100

Бюджетирование теряет всякий смысл, если не вести учет по центрам ответственности. Концепцию учета по центрам ответственности впервые выдвинул американский ученый Джон Хиггинс. Обосновывая необходимость организации такой системы учета, еще в 1952 году он писал, что «... учет по центрам ответственности – это система бухгалтерского учета, которая перекраивается так, что затраты аккумулируются и отражаются в отчетах на определенных уровнях управления...» [1]. С его именем связано знаменитое правило: «... каждую структурную единицу обременяют те и только те расходы или доходы, за которое она может отвечать и которые она контролирует ... [2].

Цель учета по центрам ответственности состоит в накоплении данных о затратах и доходах по каждому центру ответственности, чтобы отклонения от бюджета были отнесены на ответственное лицо.

Учетные данные по центрам ответственности отражаются в «Отчетах об использовании бюджета (сметы)», составляемых через короткие промежутки времени, из которых руководители центров ответственности получают информацию об отклонениях от бюджета по различным статьям расходов. Таким

образом, учет по центрам ответственности – это система, в которой оцениваются планы (по бюджетам) и действия (по фактическим результатам) каждого центра ответственности.

Бюджетирование, соединенное с учетом по центрам ответственности, помогает менеджерам, особенно если налажена обратная связь. В зависимости от организационной структуры центров ответственности можно выделить два основных подхода к организации бюджетирования: *функциональный и прямой*. Тип организации определяет структуру центров ответственности и через них систему бюджетов. *Функциональная* система бюджетов имеет место в подразделениях с линейно-функциональной организацией, а *проектное* бюджетирование – в матричных структурах.

Следует отметить, что логика построения бюджетов должна быть основана, прежде всего, на утвержденных Министерством финансов Кыргызской Республики формах публичной бухгалтерской отчетности. Каждый из бюджетов ежемесячно или ежеквартально планируется для всех центров ответственности. В итоге создается сводный бюджет по предприятию, где суммируются ресурсные бюджеты по каждому подразделению.

Большое значение при сведении частных бюджетов центров ответственности в единый формат операционного бюджета промышленного предприятия имеет система внутрифирменного трансфертного ценообразования, представляющая собой основу для методов измерения, оценки, контроля и стимулирования центров ответственности. В тех организациях, где налажена система трансфертных цен – оптимизации деятельности центров ответственности, она ведет к оптимизации деятельности предприятия в целом. **Проблемы** трансфертного ценообразования актуальны не только для крупных, но и более скромных по своим размерам производств, разделенных структурно на отдельные сегменты бизнеса. Таким образом, можно говорить о необходимости создания такой системы учета, которая позволяла бы управлять деятельностью всех подразделений и базировалась на разделении всех структурных бизнес-единиц одной организации на центры ответственности, а связующим звеном выступала бы система трансфертного ценообразования. Такая система должна функционировать, опираясь на развитую технологию бюджетирования и внутрифирменное трансфертное ценообразование, позволяющее оценить эффективность деятельности предприятия.

Управленческий контроль строится на оценке того, насколько предприятие продвинулось за определенный период к поставленным целям. Такая оценка называется управлением по отклонениям и осуществляется выявлением расхождений между бюджетными показателями и установленными предприятием целями. Процедуры контроля с прямой и обратной связью проиллюстрированы на примере ОАО «Ак-Тилек». Для создания эффективной системы управленческого контроля адекватной постоянно изменяющейся реальности необходима интеграция двух видов контрольно-информационных систем:

- текущего управленческого учета в виде АBB системы;
- стратегического управленческого учета.

При этом необходимо использование механизма динамичного бюджетирования как непрерывного процесса составления оперативного и стратегического бюджета в их органичном единстве и взаимосвязи, а также применение в качестве основных

контрольных инструментов бюджетов с детерминированным анализом отклонений и достаточно жесткой финансовой оценкой деятельности центров ответственности и их руководителей.

В зависимости от бюджетного контроля различают три вида бюджетного анализа: перспективный, оперативный и ретроспективный. Важнейшей частью анализа затрат является оценка деятельности отдельных подразделений, руководителей центров ответственности и организации в целом.

В аналитической практике почти никогда нельзя точно предугадать реальную рыночную ситуацию, поэтому в процессе бюджетирования разумным будет подготовить несколько бюджетов для различных вариантов развития рыночной ситуации. Анализ отклонений фактических затрат от бюджетных производится на четырех уровнях. Как показало исследование, промышленным предприятиям Кыргызской Республики необходимы четыре подхода к реализации анализа бюджета.

1. Простой анализ отклонений, ориентированный на корректировку последующих планов.
2. Анализ отклонений, ориентированный на последующие управленческие решения.
3. Анализ отклонений в условиях неопределенности.
4. Стратегический анализ отклонений.

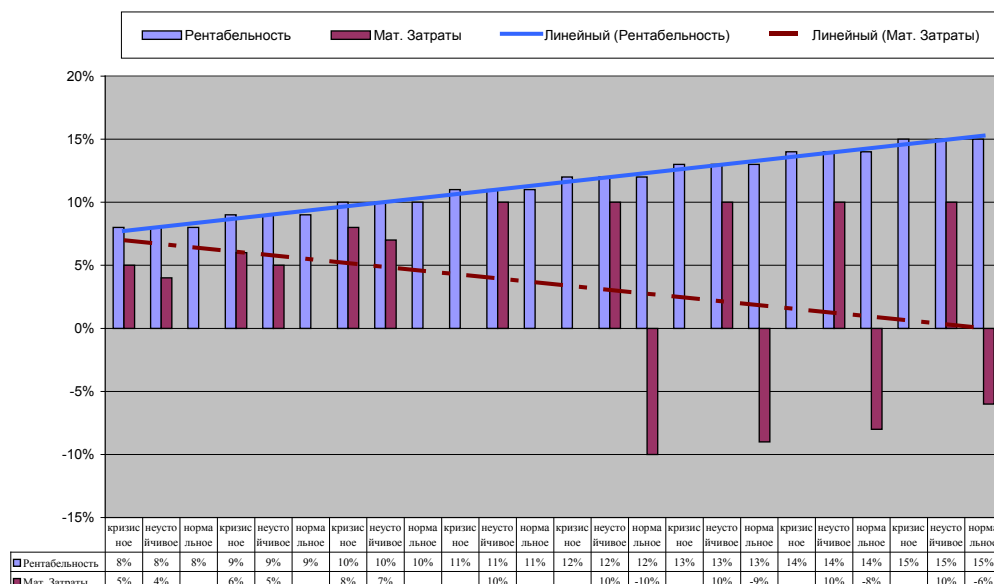
Управленческий анализ является важным элементом бюджетирования, обеспечивающим информационную прозрачность бизнес-процессов, необходимую для оперативного и стратегического управления ими.

Основным критерием эффективности функционирования системы бюджетирования является устойчивое финансовое положение предприятия. При этом наиболее оптимальной представляется комплексная оценка финансового состояния предприятия, поскольку при многообразии используемых в финансовом анализе показателей невозможно однозначно оценивать финансовое положение только по одному финансовому критерию. Для оценки экономической эффективности внедрения системы бюджетирования на промышленных предприятиях Кыргызской Республики предложен метод графической комплексной оценки финансовой устойчивости предприятия, который практически не используется на наших предприятиях, но является наиболее приемлемым при бюджетировании, так как позволяет наглядно оценить динамику финансового положения предприятия как при различных уровнях деловой активности, так и при изменяющихся условиях внешней и внутренней среды.

Одним из положительных моментов предлагаемого метода является отсутствие необходимости сопоставлять коэффициенты по значимости или выбирать из всего многообразия показателей самые весомые.

Для интерпретации комплексной оценки результатов хозяйствования при использовании графического метода достаточно оценить положения предлагаемой «линии финансового состояния экономического субъекта», которая должна быть для стабильно развивающегося предприятия выше уровня «3». При этом наглядно видны все проблемы финансового положения предприятия, будь то финансовая устойчивость, ликвидность баланса, деловая активность или эффективность деятельности предприятия. Единственная сложность при

использовании графического метода – это разработка шкалы оценок. Однако данная проблема может быть успешно решена с помощью экспертной оценки, применяемых показателей либо на основании экономического смысла их изменений.



Анализ финансовой устойчивости ОАО «Ак-Тилек» при различных вариантах рентабельности и уровнях изменения материальных затрат

Оценивая эффективность системы бюджетирования, следует отметить, что внедрение системы бюджетирования обеспечивает улучшение практически всех показателей, отражающих платежеспособность и финансовую устойчивость предприятия, что подтверждает целесообразность применения комплексного финансового планирования деятельности предприятия. И, несомненно, повысить эффективность системы бюджетирования поможет его автоматизация. Но автоматизация бюджетирования бесполезна, если нет полноценного бюджетирования как методологии и управленческой технологии.

Список использованной литературы

1. Киримов А.Н. Управленческий учет: Учебник. – 7-е изд., измененное и дополненное. – М.: Дашков и К., 2009. – С. 76-77.

И.А.Рыскулов

канд.экон.наук, доцент департамента специалитета
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ФОРУМ В ДАВОСЕ – БАРОМЕТР МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

The article analyzes the results of the World Economic Forum in Davos from 23 to 27 January. There outlined the basic problems of the global economy, modern integration processes. Knowledge of these trends is relevant to the Kyrgyzstan, as a subject of the world economy.

Проблемы современной мировой экономики охватывают огромный пласт хозяйственных связей в мире, что не позволяет раскрыть рассматриваемую тему в одной статье. В этой связи хотелось бы представить анализ основных результатов прошедшего с 23 по 27 января 2013 года 43-го Всемирного экономического форума на швейцарском горнолыжном курорте Давосе, который собрал рекордное число участников - свыше двух с половиной тысяч из 100 стран мира. Как известно, данный форум является своего рода барометром состояния мировой экономики, инструментом выявления современных проблем в мировом хозяйстве. Платформа для обсуждения проблем мировой экономики на этот раз, принимая во внимание посткризисный период, имела особое значение. Тем более, что общая атмосфера в мировой экономике характеризуется как «усталость от страха кризиса».

Общей темой форума-2013 стал «Устойчивый динамизм», а девизом встречи — «Предпринимательство в интересах всего мирового сообщества».

Прежде всего, предметом дискуссий стал медленный рост мировой экономики. По прогнозным данным, этот показатель составил менее чем 3 %. Изначально прогнозировался рост на 4 %, однако из-за стагнации на развитых рынках и внутренних проблем в развивающихся странах эти прогнозы не оправдались. По мнению экспертов, стагнация был вызвана вышеназванной атмосферой, неуверенностью и нежеланием бизнес-кругов идти на риски.

Одним из обсуждаемых тем встречи стало бедственное положение еврозоны. Как было отмечено, основными причинами кризиса еврозоны стало несовершенство ее структуры. Союз является исключительно валютным, то есть страны объединяет единая валюта, а не единая налогово-бюджетная политика, что предполагает сохранение отдельных систем налогообложения, пенсионных фондов и бюджета. В рамках еврозоны странам предлагается следовать общему курсу финансовой политики, но при этом нет общего казначейства, которое контролировало бы его осуществление. Таким образом, страны, объединенные единой кредитно-денежной политикой, сохраняют независимость налогообложения и госрасходов в рамках налогово-бюджетной политики [1]. Поэтому, хотя и существует ряд соглашений по кредитно-денежной политике и общий орган ее осуществления (ЕЦБ), страны — члены еврозоны могут быть не в состоянии или могут просто отказаться следовать ей. Сложность осуществления контроля и регулирования деятельности национальных финансовых организаций привела к тому, что периферийные страны еврозоны, в особенности Греция, стали получать определенные бесплатные выгоды за счет своей налогово-бюджетной политики. Кроме того, структура еврозоны

делает крайне сложным оперативное вмешательство: для принятия решения требуется единогласное одобрение 17 стран – членов еврозоны [2]. Кроме того, в еврозоне не существует и банковского союза, то есть нет общего подхода к решению вопросов страхования банковских вкладов, принципов банковского надзора или общей методики проведения рекапитализации или ликвидации банков, испытывающих финансовые затруднения.

Несмотря на имеющиеся трудности в еврозоне, все же на форуме был выражен осторожный оптимизм по улучшению ситуации. Мировое сообщество с надеждой наблюдало за становлением альтернативной доллару резервной валюты, и реальная возможность ее коллапса вызывает общую тревогу в мире. Понятно, что США особо не собираются активно помогать еврозоне. Многие страны имеют валютные запасы в евро. Например, Россия 42 %. Экономистами мирового уровня также была выражена интересная идея, что кризис еврозоны, как ни парадоксально, подтолкнет ЕС к сближению с Востоком, к образованию Евразийского альянса.

Специфической темой стала **безработица среди молодежи**. С 2007 по 2011 годы она выросла в мире с 11,7 % до 12,7 %, при этом особенно острой ситуация остается в развитых странах. Не менее 6,4 млн молодых людей в мире даже не пытаются найти работу, так как не верят в возможность трудоустройства для себя. Тем более, что имея длительный период безработицы в своей биографии, они не смогут в дальнейшем претендовать на высокие зарплаты. В Испании безработица достигла 26 % (более 6 млн человек). Среди молодежи этот показатель достиг 60 % и установил новый антирекорд. В связи с этим многие участники форума призвали найти скорейшее решение проблемы, чтобы эти люди не стали потерянными поколением.

Ангела Меркель по этому поводу высказалась следующим образом: «Если кто-то может предложить молодежи хоть какие-то перспективы, я приглашаю его в Европу. Мы с распростертыми объятиями примем тех, кто может дать надежду молодым людям».

По данным Международной организации труда (МОТ), в 2013 году в мире прибавится 5 млн безработных, а в 2014 – еще 3 млн.

Проблема социального неравенства давно признана проблемой мировой экономики. В настоящее время 80 % производимых в мире материальных благ потребляется так называемым «золотым миллиардом» – странами «Большой семерки», тогда как ежегодно в мире умирает от голода 18 млн человек и 800 млн голодает [3].

Председатель и основатель давосского форума Клаус Шваб обратил внимание на растущий разрыв между доходами богатых и бедных.

По результатам опроса, эта проблема была признана наиболее опасной из 50 угроз, с которыми может столкнуться человечество в ближайшие 10 лет. По 5-бальной шкале, где 5 означает высший уровень опасности, социальное неравенство набрало 4,14 балла, опередив долговые кризисы (3,99 балла), парниковый эффект (3,91 балла) и кризис водообеспечения (3,85 балла). Исследование проводилось путем опроса участников форума.

Не вызвала опасение обстановка в экономике стран Азии, Африки, Латинской Америки. Китай и Индия по темпам развития своего хозяйства лидируют в мире, являясь в ряде отраслей образцом, примером для высокоразвитых стран. Так, прирост валового внутреннего продукта даже в Африке выше, чем в Европе – более 6 процентов. В итоге, по мнению специалистов – участников форума, опасность для мировой экономики переместилась из Европы на другую сторону Атлантики – в США.

В адрес Соединенных Штатов было высказано изрядно критических суждений и озабоченности тем, что астрономические долги, достигающие триллионных сумм, могут весьма негативно повлиять на другие страны, поскольку доллар является мировой расчетной валютой. Вашингтон, судя по всему, ожидал такой критики, направив в Давос самую непредставительную делегацию из всех прибывших – замгоссекретаря по сельскому хозяйству.

Пристальное внимание к США проявили два таких авторитетных учреждения, как Bloomberg и Bank of America, которые накануне открытия форума в Давосе провели опрос своих крупных клиентов, направлявшихся на этот форум. Итог опроса сформулирован так: бюджетно-долговые проблемы США – главный риск мировой экономики. Более того, участники опроса не исключают, что в 2013 году в США может наступить дефолт.

В ходе работы форума были высказаны пожелания руководству США о том, как выправить создавшийся опасный перекося в финансовой системе. Лауреат Нобелевской премии, известный экономист Майкл Спенс посоветовал США перенять опыт подъема отстающих отраслей у стран BRIC.

При рассмотрении первых экономик мира была высказана интересная мысль, что Китаю не так просто будет держаться на внутреннем спросе, и страна имеет множество внутренних диспропорций. Было отмечено, что для Китая 6 % роста ВВП — критическая величина, связанная с тем, что, если этот показатель ниже, то вызовет резкий скачок безработицы.

На мой взгляд, для нас представляет интерес доклад ВЭФ, опубликованный перед открытием форума: «Сценарии для Российской Федерации», где представлены ключевые факторы, которые будут влиять на долгосрочное экономическое развитие РФ до 2030 года.

По мнению авторов доклада, где приведены три сценария развития экономики в мире и в России, социальная напряженность в ближайшие годы будет оказывать существенное влияние на экономику РФ вне зависимости от того, насколько благоприятно сложатся внешнеэкономические факторы.

В первом сценарии рассматривается вариант, когда институциональные реформы в основном проводятся на уровне субъектов РФ на фоне застойных процессов в центральных институтах власти. При этом в качестве серьезных рисков для России названы перетоки капитала и изменения в мировой энергетике, включая развитие нетрадиционных источников энергии.

Второй сценарий, предполагающий сохранение высоких цен на нефть и газ, может привести Россию к «удовлетворенному бездействию в отношении институциональных реформ», считают эксперты ВЭФ. Согласно этому сценарию, значительная часть российского общества получает более высокие доходы,

но социальное недовольство все равно растет в связи с неэффективными действиями государственных служб и постоянно растущим бюрократическим аппаратом.

В третьем сценарии, который строится исходя из возможного снижения мировых цен на нефть до уровня ниже 60 долларов за баррель, правительство вынуждено укреплять механизмы контроля над экономикой, используя государственные предприятия в качестве вектора бюджетных расходов на социальные нужды.

Д.Медведев, выступая на пленарном заседании первого дня форума, заявил, что не считает эти сценарии «абсолютно реалистичными». При этом он отметил, что все три сценария достаточно пессимистичны, и это хорошо, поскольку не дают расслабиться.

Премьер-министр России предположил, что будет реализован четвертый сценарий, успех которого зависит от российского бизнеса, гражданского общества. Экс-глава Минфина РФ Алексей Кудрин высказал свою точку зрения, противоположную мнению Медведева, он считает, что негативные сценарии развития РФ вполне реалистичны и подтвердил свой прогноз тем, что мировые цены на нефть постепенно будут снижаться, а если через год-полтора обострится долговой кризис в Европе, то снижение ускорится.

Необходимо отметить, что, хотя премьер России отменил сценарии ВЭФ о развитии экономики РФ, все же следует признать, что они имеют право на рассмотрение, принимая во внимание, что 60 % бюджета России формируется за счет продажи энергоресурсов, и существуют трудности с бюджетом, которые испытала страна несколько лет назад ввиду снижения цен на нефть.

Для Кыргызстана представляет интерес точка зрения, высказанная относительно деятельности МВФ и МБ. В основном высказывались серьезные замечания относительно того, что эти международные институты, несмотря на массированную критику, не смогли перестроиться в соответствии с современными требованиями и провести кардинальную перестройку своей деятельности. Жесткие рекомендации и требования МВФ, построенные по типовым схемам без должного учета национальной специфики, не только не приносят финансового оздоровления, а в ряде случаев обостряют ситуацию в социально-экономической сфере стран-получателей и способствуют нарастанию негативных явлений.

Кыргызстан в течение вот более уже 20 лет в своей экономической политике следует рекомендациям МВФ. Насколько они эффективны - вопрос спорный. Тем более что мировым сообществом отмечаются недостатки сотрудничества МВФ и МБ с государствами с переходной экономикой с их сложными историческими судьбами и острейшими экономическими и политическими проблемами. Эти недостатки показывают наглядное проявление неэффективности и негибкости существующих механизмов Фонда и Банка. С одной стороны, такое сотрудничество открыло перед ними обширное, практически до той поры неведомое поле деятельности, новый простор для развития рыночных операций, но, с другой стороны, есть все основания утверждать, что ни Фонд, ни Банк не смогли в достаточной степени адаптировать свои механизмы к условиям деятельности в странах с переходной экономикой и использовать новые возможности.

Странам, взявшим курс на интеграцию в мировую экономику, приходится считаться с институциональными структурами мировых экономических и валютно-финансовых взаимоотношений, в первую очередь МВФ и МБ, с их недостаточной способностью адекватно реагировать на происходящие процессы

МБ также подвергается в последние годы существенной критике со стороны практически всех участников его операций. Многие страны-заемщицы не удовлетворены качеством проектов, финансируемых Банком. Страны-доноры считают, что многие проекты Банка неэффективны, так как не ведут к реальному уменьшению бедности, означают необоснованное вмешательство в экономику, в ряде случаев повлекли экологический ущерб и т.д. Сильнейшим источником критики такого рода стали неправительственные организации и поддерживающие их лобби в парламентах стран-доноров. По мере того, как Банк все более переходил за последние десять лет от проектов на уровне конкретных предприятий к системным займам на цели структурных изменений экономики заемщиков и экономической политики правительств, резко увеличилась критика Банка из-за непомерно высокой социальной цены «структурного приспособления» [4].

Дополнительным объектом внимания стали проблемы внутренней организации Банка. Основные акционеры придерживаются мнения, что аппарат Банка чрезмерно разросся и стал плохо управляемым. Подавляющее число контрактов сотрудников имеет пожизненный характер, что привело к окостенению аппарата, формированию внутренних коалиций, неприятию меняющихся потребностей стран-получателей.

Безусловно, мы вынуждены идти в фарватере МВФ, во-первых, чтобы получить очередной транш, во-вторых, чтобы не стать страной-изгоем. Но все же, если мы хотим развивать свою экономику, необходимо отказаться от помощи МВФ или хотя бы минимизировать его влияние на принимаемые экономические решения.

В качестве одного из итоговых выводов форума в Давосе следует отметить признание того, что роль глобализации в системе мировой экономики в последнее время была сильно переоценена, неоправданно завышена. Факты говорят о том, что эффективнее и важнее оказалось сотрудничество стран на региональном уровне. Практика показывает, что именно региональные факторы определяют прочность экономики отдельных стран. Конкретный пример – Азия, которая в целом смогла устоять перед кризисом, тогда как в Европе и в Северной Америке возникший именно здесь кризис продолжается до сих пор. Те страны, которые менее интегрированы в глобальную экономику, оказались менее уязвимыми в период ее потрясений и надежнее защищены.

Какова же все-таки реальная обстановка в мировой экономике на сегодня? В Давосе на этот вопрос был дан осторожный и, в какой-то мере, двусмысленный ответ: неопределенность. В этом контексте и была провозглашена главная тема дебатов – «гибкий динамизм». Толкование этого лозунга объяснил основатель давосского форума профессор Клаус Шваб: «Быть гибкими – это значит уметь адаптироваться к меняющимся обстоятельствам и условиям, это значит уметь противостоять неожиданным шокам и восстанавливаться после таких шоков, продолжая при этом осуществлять поставленные цели».

В таком ключе проходил форум – встречи заинтересованных в сотрудничестве участников, обмена мнениями, выработка совместных планов и программ. В общем, несмотря на сложившуюся в мировой экономике неопределенность, несмотря на неведение, будет подъем или спад, на форуме более отчетливо звучала оптимистичная тональность, нежели минорная.

Список использованной литературы

1. Размер бюджетного дефицита европейских стран с 2007 по 2015 гг. // Экономист, 30 марта 2011.
2. Карта госдолга европейских стран // Нью-Йорк таймс, 21.12.2010.
3. Зюнова Т.В. Роль экономического фактора в истории дипломатии // Внешнеэкономические связи. – 2005. – № 6.
4. Капица Л.М. Критика Бреттон-вудских институтов. – Москва: МГИМО, 2010.

А.С.Кадырбердиева

старший преподаватель департамента бакалавриата
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА НА ПРЕДПРИЯТИЯХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

The successful functioning of the management accounting system contributes to the effective implementation of the general functions of enterprise management system.

В условиях рыночной экономики появилась острая необходимость в проведении научных исследований в сфере организации управленческого учета в общей системе управления предприятием. От того, насколько рационально построен управленческий учет на предприятии, насколько объективно он отражает хозяйственную деятельность, зависит не только процесс эффективного управления, но и успешное функционирование предприятия в современных условиях.

Управление предприятием представляет собой процесс координации и регулирования его деятельности для достижения поставленной цели. Любая служба и работник управления для выполнения своих функций нуждаются в информации. Управление начинается с получения и восприятия информации, оно включает принятие решения на основе информации и завершается контролем выполнения этого решения также на основе соответствующей информации. Осуществление управления происходит посредством внедрения системы управленческого учета на предприятии.

Поэтому ужесточение рыночной конкуренции, финансовая нестабильность в стране побуждают собственников задуматься о внедрении действенной системы управленческого учета, чтобы обеспечить своей компании независимость от условий экономической макросреды, в частности, в аспекте принятия управленческих решений.

Говоря коротко, управленческий учет можно определить как систему организации, сбора и агрегирования учетных данных, направленную на решение конкретных управленческих задач.

Успешное функционирование системы управленческого учета способствует эффективной реализации функций общей системы управления предприятием. При этом администрация предприятия самостоятельно решает вопросы организации управленческого учета – как классифицировать затраты, насколько детализировать места возникновения затрат, каким образом вести учет фактических либо плановых затрат, как организовать внутреннюю управленческую отчетность и контроль на предприятии.

Постановка и внедрение управленческого учета – сложная задача, которая требует реорганизации всей компании. При постановке управленческого учета компании сталкиваются с множеством проблем.

Первая проблема связана с переориентацией взглядов на понятие «управленческий учет»: от простого хранения и ведения статистических данных к эффективному

инструменту ведения бизнеса, позволяющему мобилизовать все имеющиеся резервы повышения эффективности деятельности компании. Вторая проблема заключается в сложности определения квалификации и подборе специалистов, которые будут заниматься постановкой и внедрением управленческого учета. Третья проблема связана с созданием автоматизированной системы сбора и получения информации о продажах, затратах, выручке, доходе и т.д., а также процессом внедрения новых подходов к калькулированию себестоимости, использованию методов анализа и контроля (создание методической и методологической базы учета). Четвертая проблема связана с рассогласованностью интересов топ-менеджеров и руководителей структурных подразделений по вопросу необходимости постановки и ведения управленческого учёта. Некоторые руководители считают, что достаточно ведения финансового учета, который может включать в себя и функции управленческого учета, при этом отдельное ведение управленческого учета считается нецелесообразным [3, с. 17-18].

Однако бухгалтерская отчетность составляется в соответствии с законодательством, а управленческая отчетность представляет собой развернутую систему учета и обработки информации, включающую в себя элементы математического анализа, и необходима для принятия управленческих решений. Принципиальное отличие этих двух видов учета состоит в оперативности предоставления информации собственникам компании.

Например, бухгалтерский финансовый учет не дает оперативной отчетности и не позволяет принимать управленческие решения для успешного развития организации. Для того чтобы организация была способна конкурировать на рынке, важно обладать ежедневной информацией об остатках товара на складе, наличии денежных и оборотных средств, планировать платежи и т.п. Подобная информация содержится исключительно в управленческой отчетности, что определяет необходимость и актуальность постановки и внедрения управленческого учета в молокоперерабатывающих предприятиях.

Поэтому, чтобы правильно определить цель и направление внедряемой системы управленческого учета, следует рассмотреть те преимущества, которые получит организация, применив разработанную систему управленческого учёта.

Следует заметить, что значимым блоком в организации управленческого учета в молокоперерабатывающих предприятиях является система бюджетирования. Она позволяет руководству предварительно оценить эффективность управленческих решений, оптимальным образом распределить ресурсы между подразделениями (центрами ответственности), наметить пути развития отрасли и избежать кризисной ситуации. Бюджетированием должны быть охвачены все структурные подразделения.

В конечном итоге эффективность процесса бюджетирования определяет эффективность работы организации в целом. А внедрение и использование процедуры бюджетирования выявит и классифицирует многие проблемы, которые раньше оставались в тени.

Бюджетирование основано на системе бюджетов и предназначено для координации, адресности и оценке затрат. Посредством бюджетов формируется годовой план по прибыли, а также ежемесячный план оперативной деятельности.

В УУ бюджеты классифицируются по следующим признакам:

Признаки	Виды бюджетов
По срокам	Текущий – год Оперативный – квартал, месяц Скользкий
По назначению	Операционный Финансовый
По методикам разработки	Статичный (жесткий) Гибкий
По уровню детализации	Главный – по предприятию в целом Частные – по ЦО

По оценкам специалистов, из-за того, что предприятия не формируют годовых бюджетов, они ежегодно теряют до 20 % своих доходов.

Отправной точкой для разработки всех последующих операционных бюджетов является бюджет продаж. Он разрабатывается руководством и топ-менеджерами на основе данных отдела маркетинга. Объем продаж и его товарная структура предопределяют уровень и общий характер деятельности предприятия.

Разработка бюджета продаж – наиболее сложный этап в процессе бюджетирования, так как объем продаж (а следовательно, и выручка от них) определяются не столько производственными или закупочными возможностями предприятия, сколько возможностями сбыта на реальном рынке (который подвержен влиянию неконтролируемых факторов, часто с большой долей неопределенности).

Существует два основных метода оценки, лежащих в основе разработки бюджета продаж:

- статистический прогноз на основе математического анализа общеэкономических условий, конъюнктуры рынка;
- метод экспертных оценок.

Таким образом, ниже приведен перечень первоочередных задач, полностью решив которые в молокоперерабатывающих предприятиях появится система управленческого учета, которая поможет эффективно работать:

- создать финансовую структуру (в частности, выделить Центры ответственности);
- разработать управленческое штатное расписание;
- разработать формат и статьи бюджета движения денежных средств;
- разработать заявки на платеж;
- разработать порядок осуществления платежей;

- разработать формат и статьи бюджета доходов и расходов;
- разработать формат и статьи управленческого баланса;
- разработать формат операционных бюджетов;
- разработать бюджетный регламент;
- разработать управленческий план счетов;
- разработать альбом проводок управленческого учета;
- разработать управленческую учетную политику.

Например, если управленческий учет ведется в разрезе видов молочной продукции, появляется возможность анализировать, какой финансовый результат (прибыль или убыток) приносит каждый вид продукции и выявлять убыточные виды молочной продукции, выяснять причины их убыточности, принимать решение либо о снятии с производства, либо о разработке комплекса мер по устранению убытков. Во всяком случае, можно уже в данный момент отследить, что отдельно взятый вид продукта убыточен, сразу разобраться с причинами этого, если причины нельзя устранить, снять с производства и не тратить месяцами деньги на производство убыточного вида молочной продукции [3, с. 19-22].

Поэтому нужно проводить сравнительный анализ видов молочной продукции, чтобы понимать, почему один приносит прибыль, а другой, при прочих равных условиях, – убыток либо дает меньше прибыли.

Поэтому отсутствие нужной аналитики, невозможность получения точных и прозрачных данных как по плану, так и по факту при ведении управленческого учета в молокоперерабатывающих предприятиях без детализации по переделам, – это лишь часть проблем, с которыми сталкиваются молокоперерабатывающие предприятия.

Одной из функций управленческого учета является планирование, поэтому ответом на вопрос: «Для чего нужно планирование?» послужат нижеприведенные аргументы.

Есть система учета, а есть система управления. Система учета позволяет контролировать бизнес по факту, т.е. когда событие уже произошло и повлиять на него никак нельзя.

Система управления базируется на анализе план-факт. Процесс планирования позволяет спрогнозировать ситуацию и уже на этапе прогнозирования выявить ошибки и недостатки текущей работы.

Неправильно рассматривать составление планов продаж-закупок, других операционных и финансовых бюджетов (доходов-расходов, движения денежных средств, управленческого баланса) как формальную процедуру заполнения таблиц. Мы считаем, что планирование нужно не просто ради факта получения какой-то

цифры, а для выявления слабых сторон бизнеса и узких мест ежедневной работы [3, с. 22-23].

Практика показывает, что именно начав грамотно планировать, можно выявить различного рода нюансы, подробно рассмотрев которые можно оптимизировать бизнес-процессы, повысить эффективность работы, снизить затраты и т.д., т.е. сама по себе плановая цифра неинтересна. Интересно, что за ней стоит, какая детализация, потому что так выявляются недостатки в работе, которые нужно и можно устранить. Например, причиной затоваривания на складе может быть не обязательно сдвиг сроков поставки контейнера, а элементарное отсутствие методики планирования (норматива) складских запасов на начало и конец периода. То, что у компании может не быть серьезных проблем с поставками, отгрузками, не говорит о том, что на всех этих участках работа ведется с максимально высокой эффективностью, что все процессы отлажены и у бизнеса нет проблем. Это проблемы, которые в данный момент времени не видны и пока не тормозят текущую работу. Но, как правило, они имеют особенность появляться в самый неподходящий момент, когда времени на их оперативное решение уже нет [3, с. 25].

Когда есть четкий и обоснованный план работы, становится понятно, куда двигаться, кто и что должен делать в плановом периоде, а главное, для чего и какой результат ожидается на выходе. Становится легко контролировать результат, которого хотим достичь. Бюджеты – операционные и финансовые – позволяют наладить полный управленческий цикл: от планирования до учета, контроля и анализа. В свою очередь, только полный замкнутый управленческий цикл позволяет эффективно управлять компанией и ее финансово-экономическим положением.

Таким образом, система управленческого учета, бюджетирования, финансового анализа и контроля должна быть построена таким образом, чтобы не только учитывать (контролировать по факту свершившиеся события), но и управлять ими, т.е. иметь возможность спрогнозировать ситуацию и повлиять на нее в текущем моменте времени. Контроль выполнения планов при работающей системе бюджетирования означает, что анализ отклонений проводится ежедневно, а значит, компания может предотвратить неэффективные решения еще до того, как они будут осуществлены. В этом и есть суть планов. Именно поэтому очень важно правильно и, что самое главное, эффективно организовать систему управленческого учета в молокоперерабатывающих предприятиях.

Список использованной литературы

1. Варфоломеев В.Н., Умрихина С.В., Современные проблемы методов и способов организации управленческого учета в компании/ В.Н. Варфоломеев, С.В. Умрихина// Экономический анализ: теория и практика. – 2010. – № 27.
2. Васильева Л.С. Бухгалтерский управленческий учет: Учеб. пособие/ Ред. Васильева Л.С. – 2-е изд., перераб.и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 544 с.
3. Керимов В.Э., Селиванов П.В., Минина Е.В., Концепция управленческого учета на современном этапе развития экономики/ В.Э Керимов, П.В. Селиванов, Е.В. Минина// Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 4.
4. Лысенко Д.В. Бухгалтерский управленческий учёт: Учебник/ Ред. Лысенко Д.В. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 478 с.

5. Хорнгрен Ч., Фостер Дж., Датар Ш. Управленческий учёт: учеб. 10-е изд. перев. с англ./ ред. Хорнгрен Ч., Фостер Дж., Датар Ш.- Спб.: Питер, 2008.-1008 с.
6. Шеремет А.Д., Николаева О.Е. Управленческий учёт: Учебник/ Шеремет А.Д., Николаева О.Е.-4-е изд., перераб. и доп.- М.: ИНФРА-М, 2009.-429 с.

Р.А.Мамбетмусаева

преподаватель департамента специалитета Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Each person has the right to habitation, this right is fixed by the Constitution of the Kirghiz Republic. Nowadays the housing problem is considered to be one of main social problems in Kyrgyz Republic.

Ипотечное кредитование является не только способом улучшения жилищных условий населения, но и оказывает большое влияние на экономическую ситуацию в стране в целом.

Развитие финансирования жилищного строительства в Кыргызстане затруднено такими факторами, как высокий уровень инфляции и его непредсказуемость, отсутствие достаточной законодательно-правовой базы, утраченное доверие населения к банковскому сектору, неразвитость рынка капитала, отсутствие развитого рынка недвижимости, политизированность банков, а также другими факторами.

Несмотря на то, что проблема ипотечного кредитования в Кыргызстане за последние годы подлежала широкому обсуждению, до настоящего времени нет четкого решения по выбору системы ипотечного кредитования, которая являлась бы подходящей для Кыргызстана.

Во многих научных работах и публикациях термин ипотечное жилищное кредитование путают с понятием ипотека, что, на наш взгляд, не совсем верно. Прежде всего следует различать понятия ипотека и ипотечное кредитование. В теории и на практике по-разному подходят к социально-экономической сущности ипотеки и ипотечного кредитования.

Прежде всего, рассмотрим суть термина ипотека. Во многих экономических и финансовых словарях, разработанных российскими учеными, к понятию ипотека дается аналогичные друг другу определения. Именно в отдельных трудах Б.А. Райзберга [1], А.А. Благодатина [2], Е.Ф. Борисова [3] к данному термину дается следующее единое определение: ипотека (от греческого слова *hypothēke* – заклад, залог) – залог недвижимого имущества, главным образом земли и строений, с целью получения ипотечной ссуды. А в материалах свободной энциклопедии «Википедия» ипотека рассматривается как одна из форм залога, при которой закладываемое недвижимое имущество остается в собственности должника, а кредитор в случае невыполнения последним своего обязательства приобретает право получить удовлетворение за счет реализации данного имущества [4].

В диссертационной работе отечественного ученого К. Дж. Абдыкадырова ипотека рассматривается как залог права собственности или иных вещных прав на недвижимое имущество с целью получения кредита [5].

В законодательстве КР понятие ипотека рассматривается как способ обеспечения исполнения денежного или выраженного в денежной форме обязательства под залог права собственности или иного вещного права на недвижимое имущество или

залог, который содержит недвижимое имущество в составе предмета залога, в том числе залог предприятия как имущественного комплекса. Особенности ипотеки земель сельскохозяйственного назначения регулируются земельным законодательством КР.

Договор об ипотеке заключается с соблюдением общих правил Гражданского кодекса КР о заключении договоров, закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», а также положений настоящего закона [6].

Обобщив и сопоставив различные определения к понятию ипотеки российских и отечественных ученых, можно сделать такой вывод, что ипотека – это залог на право отчуждения недвижимого имущества, в том числе земли сельскохозяйственного назначения, с целью получения любого вида кредита.

Если рассмотрим интерпретацию «ипотечный кредит», то, по мнению российского ученого Г.Г. Матюхина, экономическое содержание ипотечного кредита выражает как сущность кредита, так и его связи с другими экономическими категориями (производством, обращением и пр.) [7].

Другие российские ученые к данной трактовке дают иное определение. Т.Г. Касьяненко считает, что ипотечный кредит – кредит, предоставляемый в денежной форме или форме ипотечных облигаций под залог объекта недвижимости с целью покупки (строительства) данной недвижимости.

Отечественный ученый К.Дж. Абдыкадыров трактует данное понятие следующим образом: ипотечный кредит – это кредит, предоставленный на приобретение или строительство недвижимого имущества, которое, в свою очередь, является залоговым обеспечением [5].

Итак, рассмотрев различные трактовки интерпретации ипотечного кредита, пришли к следующему выводу: ипотечный кредит – это долгосрочный кредит, полученный в целях улучшения жилищных условий, обеспеченный залогом в виде недвижимости, сберегательных вкладов, депозитной базы также различными ипотечными инструментами

М. Сафрончук, И. Стрелец, В.А. Кудрявцев указывают, что в мировой экономике сформировались три основных модели ипотечного кредитования:

- 1) усеченно-открытая (Франция, Испания),
- 2) расширенно-открытая, или американская (США),
- 3) сбалансированно-автономная (Германия).

Усеченно-открытая модель названа наиболее простой и одновременно наименее совершенной моделью ипотечного кредитования.

Такая модель характеризуется тем, что использование закладных, полученных ипотечными банками от клиентов по выданным ипотечным жилищным ссудам, как правило, не идет дальше употребления их в качестве обеспечения части привлекаемых внешних финансовых ресурсов. Данная модель реализуется при

минимальном числе специализированных действующих лиц — «усеченной структуре ипотеки».

Модель имеет следующие принципиальные характеристики:

- совокупная заявка всех клиентов банка на ипотечные ссуды может обеспечиваться банком из произвольных источников, в том числе за счет собственных капиталов банка, средств клиентов, находящихся на депозитах, межбанковских кредитов и т.п.;
- существует прямая зависимость процентных ставок по ипотечным ссудам от общего состояния кредитно-финансового рынка в стране, которая оказывает существенное влияние на масштаб и активность банков по ипотечному кредитованию в отдельные благоприятные и неблагоприятные периоды экономического развития страны.

Изыскивая и привлекая кредитные ресурсы для ипотечных ссуд, банк в данной модели теоретически может вообще не использовать первичные закладные в качестве обеспечения под эти ресурсы.

Относительная простота организации ипотечного кредитования на базе этой модели обусловила достаточно широкое практическое распространение ее во многих странах мира и, особенно, в развивающихся странах с неполностью сформировавшейся инфраструктурой финансового рынка и рынка ценных бумаг. Однако, по той же причине, она занимает существенную нишу на рынке ипотечных услуг и в развитых странах, таких как Англия, Франция, Испания, Израиль и др.

Расширенная открытая модель в определенной мере является более стабильной в силу того, что большинство ценных бумаг, обеспечивающих приток кредитных ресурсов в систему, имеют ранее объявленные доходность и срок погашения. Однако, будучи открытой и ориентированной на получение кредитных ресурсов со свободного рынка капиталов от независимых от системы инвесторов, данная модель подвержена достаточно существенному влиянию общего состояния финансово-кредитного рынка. Поэтому широкое применение такие модели могут иметь лишь в странах с очень устойчивой экономикой. Поэтому неслучайно наибольшего масштаба и совершенства эта модель достигла в своем развитии в США. По данной причине часто расширенную открытую модель даже называют «американской моделью ипотеки»

Принцип американской модели состоит в том, что человек с определенным уровнем ежегодного дохода сразу приобретает готовое жилье, оплачивая при этом, как правило, лишь незначительную часть его стоимости наличными, а всю оставшуюся — заемными деньгами специализированного ипотечного банка, которые выдаются под залог либо приобретаемой недвижимости, либо недвижимости, уже находящейся во владении клиента. Возврат этого кредита в зависимости от ежегодного дохода заемщика и избранного типа ипотеки осуществляется обычно в течение 15 или 30 лет.

Ипотечные банки и компании не привлекают вклады в чистом виде.

Характерной чертой **усеченно-открытой** и расширенной открытой модели является то, что они представляют собой чисто рыночные схемы ипотеки. Масштаб и баланс спроса и предложения денег в их рамках в основном регулируется двумя

ключевыми и взаимосвязанными показателями: банковским процентом по ссудам и ценой кредитных ресурсов, которая определяется доходностью ценных бумаг, размещаемых на вторичном рынке, а также ставками отчислений на оплату услуг всех профессиональных участников ипотечного рынка, включая страховые компании.

Третья модель – *«сбалансированная автономная»*. Ключевым отличительным признаком данной модели является сберегательно-ссудный принцип ее функционирования. При таком принципе совокупный портфель кредитных ресурсов не заимствуется на открытом рынке капиталов, а целенаправленно формируется за счет привлечения сбережений будущих заемщиков по принципу кассы взаимопомощи. В рамках этой модели возможность на получение ссуды возникает у заемщика только в случае, если ранее он направлял в систему свои временные свободные денежные средства, причем сумма сбережений должна быть примерно равной сумме кредита, на который он вправе рассчитывать.

Сопоставив положительные и отрицательные стороны каждой из моделей, проанализируем возможности их использования в Кыргызстане.

Усеченно-открытая модель. Простота организации функционирования модели обуславливает ее широкое распространение в мире (в т.ч. в Кыргызстане), особенно в развивающихся странах. Неразвитая инфраструктура ипотечного жилищного кредитования приводит к завышению процентных ставок и к сокращению сроков кредитования. Признаки данной модели присутствуют и в практике нашей страны ипотечного кредитования: отсутствие жестких стандартов ипотеки, ограниченное количество долгосрочных кредитных ресурсов, завышенные процентные ставки и короткие сроки кредитования. Для повышения эффективности функционирования модели необходимы жесткие стандарты ипотечного кредитования, создание специализированных ипотечных банков, фондов для привлечения долгосрочных ипотечных ресурсов.

Расширенно-открытая модель. Национальным банком КР разработана модель по ипотечному кредитованию. Согласно данной модели, правительством республики рассмотрен порядок функционирования модели ипотечного кредитования. Ключевым звеном предлагаемой Нацбанком модель является создание ипотечной компании, которая, выпуская долгосрочные ипотечные ценные бумаги и реализуя их институциональным инвесторам (страховые компании, пенсионные фонды, Соцфонд, коммерческие банки, физические лица и другие инвесторы), привлекает долгосрочные средства для выдачи банками ипотечных кредитов. Процентная ставка – на уровне 12–14 процентов годовых с возможным снижением по мере роста объемов кредитования и снижения инфляции со сроком кредитования более 15 лет [8]. Но данная теория остается непрacticованной. Необходима общая стабилизация экономики, которая позволит банкам привлекать долгосрочные кредитные ресурсы, а заемщикам – подтвердить свою кредитоспособность на несколько лет вперед; доработка законодательных актов, касающихся ипотечных ценных бумаг, увеличение количества ипотечных кредиторов и снижение процентных ставок под влиянием конкуренции с постепенным увеличением срока кредитования.

Как отмечают российские ученые, механизм данной модели ипотечного кредитования сложен, и его использование требует больших затрат [9]. Она также сложна для законодательного регулирования.

Сбалансированная автономная модель. Анализ истории мирового ипотечного рынка до и после мирового ипотечного кризиса показывает, что один из основных слагаемых на пути массового вхождения кыргызстанцев в ипотеку – недостаток собственных средств. Тем более что после мирового кризиса большинство банков вновь ужесточают требования к заемщикам и неохотно выдают ипотечные кредиты без первоначального взноса. При этом сбережения активно используются при финансировании строительства жилья. Это своего рода ипотека для тех, у кого сейчас не хватает возможности взять классический кредит.

Острейшая потребность в жилье значительных слоев населения, которые не имеют достаточных денежных средств для приобретения жилья, полное реформирование источников финансирования жилищного сектора, отсутствие общественных финансов на жилищное строительство в достаточных объемах обусловили сокращение строительных заказов, а соответственно, и ввод жилья. В этих сложных экономических условиях становление ипотечного кредитования было делом необходимым, но если во всем мире рынок ипотеки формировался в течение столетий, то в Кыргызстане за крайне сжатые сроки необходимо решить важнейшие вопросы. Несмотря на то, что с начала реформ прошло довольно много времени, только 30 мая 1999 года, спустя почти 10 лет, был принят Закон «Об ипотеке». Принятие данного закона было шагом вперед, и, в целом, закон соответствовал своему предназначению. В нем присутствовала регламентация большинства важных аспектов ипотечных отношений, но недостатков и противоречий с другими законодательными актами тоже достаточно. Переходя к вопросу о несовершенстве ипотечного законодательства, необходимо выделить следующий ряд проблем. Во-первых, закон «Об ипотеке» свидетельствует о выборе кыргызским законодателем одновременно двух систем ипотечного кредитования: *расширенно-открытой* (англо-американской) и *сбалансировано-автономной* (европейской).

С древнейших времен кыргызы, в случае необходимости объединяя свои сбережения, склонны помогать друг другу по так называемой традиционной системе «ашар».

Сбалансированно-автономная модель ипотечного кредитования хорошо зарекомендовала себя во многих кризисных ситуациях и больше подходит к менталитету кыргызского народа. Эта распространенная в Центральной Европе система накопления и кредитования остается стабильной и сегодня, в условиях неустойчивого финансового рынка.

Существенным отличием немецкой системы от других систем финансирования жилья является ее замкнутость.

Немецкую систему стройсбережений называют еще и коллективной системой накопления средств, т.е. клиент (вкладчик стройсбережений) накапливает средства в стройсберкассе, которая предоставляет кредиты на улучшение жилищных условий своим вкладчикам стройсбережений.

Один из вариантов развития сбалансированно-автономной модели на рынке ипотечного кредитования Кыргызстана формируют кредитные союзы

Подобно сберегательным кассам, кредитные союзы могут быть как открытыми, так и закрытыми для других финансовых рынков, которые аккумулируют свои фонды

главным образом через вклады, предоставляют ипотечные займы и обслуживают их, то есть собирают регулярные платежи в счет погашения кредитов, ведут бухгалтерский учет, работают с должниками и т. д.

Кредитные союзы обладают рядом преимуществ по сравнению с другими кредитно-сберегательными институтами:

- уменьшение периода накопления для потенциальных покупателей жилья, и, следовательно, увеличение платежеспособного спроса на рынке недвижимости;
- члены кредитного союза получают возможность контролировать использование сбережений;
- возможность получения более дешевого кредита для членов союза;
- деятельность кредитных союзов способствует притоку дополнительных средств на рынок жилищных инвестиций.

С целью привлечения дополнительных ресурсов некоторые кредитные союзы могут использовать механизмы контрактных сбережений на приобретение жилья, предполагающих две стадии:

- стадию накопления средств;
- стадию получения кредита на приобретение жилья.

Кредитные союзы могут финансировать выдачу кредитов за счет собственного капитала и срочных займов.

С целью привлечения дополнительных ресурсов также кредитные союзы могут использовать механизмы контрактных сбережений на приобретение жилья, предполагающих две стадии:

- стадию накопления средств;
- стадию получения кредита на приобретение жилья.

Любой кредитный союз имеет право брать кредиты, выполняя требование, чтобы размер кредита не превышал размера его собственного капитала, кредитные союзы могут брать кредиты в любом банке, финансовых учреждениях, имеющих лицензию Национального банка КР (далее НБ КР), а также в международных организациях. В настоящее время кредитные союзы также получают кредиты от ФКПРКС.

Как выше сказано, преобразование ФКПРКС в апексный банк (институт), в котором основными акционерами являются сами кредитные союзы и государство, должно стать прогрессивным шагом в развитии системы функционирования кредитных союзов, который основывается на опыте Германии и европейских стран.

Схема взаимодействия кредитного союза с апексным институтом и другими агентами рынка ипотечного кредита показана на рис. 1.



Рис. 1. Схема взаимодействия кредитного союза с другими агентами

Государство (НБКР) и его субъекты контролируют, инвестируют кредитные союзы через апексный институт.

Для успешного развития кредитных союзов необходима государственная помощь в создании системы гарантий деятельности и защиты средств их участников, и в связи с этим представляется необходимым ввести одним из элементов внешней организационной структуры *орган страхования* сберегательных вкладов участников кредитного союза. Создание такого органа позволит не только защитить интересы участников кредитного союза, но и решить вопрос обеспечения интересов финансовых учреждений, кредитующих кредитных союзов, на случай банкротства.

Апексный институт выполняет функцию финансирующего органа кредитных союзов, т.е. кредитные союзы с помощью апексного института привлекают длинные деньги.

Сберегательные паи участников *кредитного союза* становятся длинными, т.е. долгосрочными.

Члены кредитных союзов, если раньше получали краткосрочные кредиты союзов, то могут получить жилищный долгосрочный ипотечный кредит.

Подобно ипотечной компании, кредитные союзы могут финансировать выдачу кредитов за счет собственного капитала и срочных займов. Они выдают ипотечные кредиты и обслуживают их. Но выдав заем, союз может продать его третьему лицу – инвестору в виде ценных бумаг, обеспеченных пулом ипотечных кредитов.

Вырученные средства кредитный союз снова пускает в оборот, выдавая новые займы. Развитие такой формы работы кредитных союзов предполагает наличие вторичного рынка ипотечных кредитов, то есть рынка, на котором продаются и покупаются уже выданные ипотечные займы.

Из вышеизложенного следует, что на ближайшую перспективу стоит задача добиться финансового, методологического укрепления кредитных союзов, предполагая именно на этой основе усилить их самостоятельность. Главное содержание нашего плана – это увеличение источников мобилизации сбережений, а также предоставление ипотечных кредитов для функционирования устойчивой финансовой системы.

Из вышеизложенного можно сделать следующий вывод, что кредитные союзы следует сделать уже в ближайшей перспективе финансово крепкими предприятиями, которые смогут безболезненно выдерживать изменение конъюнктуры на финансовом рынке. Только добившись этого, кредитные союзы смогут стать надежным местом для хранения сбережений малоимущих и конкурирующим органом коммерческих банков по выдаче ипотечных кредитов.

Развитие кредитных союзов также приводит к развитию и ипотеки земель сельскохозяйственного назначения.

Поскольку сегодня только на практике кредитных союзов можно встретить принятие в залог земель сельскохозяйственного назначения, земельно-ипотечное кредитование может оказать значительное влияние на рынок земли. Рост предложения ипотечных кредитов, снижение процентных ставок способно значительно расширить спрос на земельные участки, что в какой-то мере может привести к повышению их стоимости. Как известно, повышение стоимости недвижимости ведет к сокращению спроса на нее, однако расширенное предложение ипотечных ссуд будет сглаживать эту тенденцию.

В социально-экономическом аспекте земельная ипотека побуждает хозяйствующих субъектов к более продуманному экономическому поведению, тем самым активизируя процесс формирования в сельском сообществе новых мотиваций, направленных на повышение эффективности труда и уровня доходов.

Являясь неотъемлемой частью кредитно-финансовой системы аграрного сектора, земельная ипотека служит одним из инструментов совершенствования кредитно-финансовых отношений в аграрном секторе, обеспечивая сопряжение рынка земли, рынка ипотечных кредитов и рынка ипотечных ценных бумаг.

Здесь надо еще отметить, что существует множество исследований, обосновывающих преимущества или недостатки той или иной схемы/ модели. На наш взгляд, суть здесь в другом. А именно в том, что все рассмотренные механизмы финансирования жилья оказались достаточно результативны. Все эти схемы параллельно используются как в Германии (также в странах Евросоюза), так и в США. Просто в одних странах в большей степени развивалась одна схема, а в других странах в зависимости от конкретных условий – другая.

Поэтому мы считаем, что в Кыргызстане могли быть созданы условия для развития всех трех систем ипотечного кредитования. Также нужно отметить, что главным препятствием к развитию ипотечного кредитования в Кыргызстане

является отсутствие конкурентной среды между институтами, выдающими ипотечный кредит. Параллельное функционирование данных механизмов приведет к автоматическому созданию конкурентной среды, и это является основной задачей государства.

Идея о параллельном существовании основных схем реализована в действующем законодательстве Кыргызской Республики. Имеющееся законодательство Кыргызской Республики характеризует цель комбинирование двух систем. В частности, статья 55 закона о залоге говорит о ссудно-сберегательных жилищно-строительных кассах, которые являются важнейшим компонентом континентальной одноуровневой системы. Но, в то же время, статьи 56 и 57 регламентируют деятельность государственного специализированного учреждения по ипотеке, которое обладает функциями, схожими с работой Fannie Mae и Freddie Mac в США, что указывает на двухуровневую систему. Данная статья закона, хотя была принята 10 с лишним лет назад, до сих пор не функционирует. По данным Национального банка, на сегодняшний день ни одна из ссудно-сберегательных жилищно-строительных касс и специализирующихся ипотечных компаний не прошла регистрацию.

Также существующая в настоящее время нормативно-правовая база ипотеки нуждается в существенной доработке. В частности, в законе недостаточно четко сформулировано понятие «закладной». Необходимы уточнения также и в разделе о регистрации ипотеки, так как текст неоднозначно определяет, какой документ подтверждает возникновение обеспеченного ипотекой обязательства

В целом, можно сказать, нормативная база для функционирования системы ипотеки в Кыргызстане, создана. Накоплен некоторый прикладной опыт внедрения ипотечных программ. Однако, несмотря на немалый объем работ, проведенных в последние пять-шесть лет, заложен лишь фундамент системы ипотечного кредитования. Главное, необходимо формирование и развитие первичного и вторичного рынков ипотечных кредитов.

Список использованной литературы

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М., 1997. – С. 135-136.
2. Борисов Е.Ф., Петров А.А., Стерликов Ф.Ф. Экономика: Справочник. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 139.
3. Благодатин А.А. Финансовый словарь. – М., 2006. – 131 с.
4. <http://ru.wikipedia.org/wiki/Ипотека>
5. Абдыкадыров К.Дж. Экономические аспекты развития ипотеки в Кыргызстане. – Бишкек, 2010. (диссертация). – С. 13, 16.
6. Закон Кыргызской Республики О залоге от 12 марта 2005 года № 49 (В редакции Законов КР от 6 августа 2007 года № 133, 17 декабря 2008 года № 265, 30 марта 2009 года № 97, 30 марта 2009 года № 98, 26 мая 2009 года № 173, 29 июня 2009 года № 195), закон Кыргызской Республики «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» от 11.01.2001 г.
7. Матюхин Г.Г. Тернистый путь ипотечного кредитования. – М.: Банковское дело, 2004. – № 3. – С. 34-36.
8. Годовой отчет национального банка Кыргызской республики 2003, 2004, 2005 гг.
9. Селюков В.К., Гончаров С.Г. Управление рисками: ипотечная сфера. – М., 2001. – С. 10.

Муратбек кызы Тилек

преподаватель департамента специалитета Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

УЧЕТ АККРЕДИТИВОВ ПРИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РАСЧЕТАХ

Nowadays it makes a demand to entrepreneurs for realizing export-import transactions through the advanced forms of settlements. One of them is letter of credit. Last one appeared in Kyrgyz Republic more than 11 years ago, but our commercial banks offer them at most one or two years ago. Letter of credit has a lot of particular qualities in its realization and accounting by our commercial banks.

В современных условиях развития международных экономических отношений происходит глобализация финансовых рынков и интернационализация финансово-экономических связей странами. Как и другие страны, в большей или меньшей степени Кыргызская Республика участвует в мировом кругообороте финансовых ресурсов посредством экспортно-импортных операций, в основном осуществляющихся через коммерческие банки. В данной ситуации возрастает необходимость использования наиболее эффективных форм расчетов между контрагентами.

Проведение международных расчетов предусматривает соблюдение международных правил и обычаев проведения расчетов, а также соблюдение внутреннего законодательства страны экспортера и импортера, последние из которых нередко противоречат друг другу. Данная ситуация разрешается путем соблюдения унифицированных правил и проведения универсальных банковских расчетов, опубликованных Международной торговой палатой. В состав данных правил входят базисные условия договоров купли – продажи Инкотермс 2000, унифицированные правила по документарным аккредитивам и другие. Это означает, что базисные условия договоров купли-продажи включают в себя платежные условия: валюта цены, валюта платежа и способ пересчета валюты цены в валюту платежа; защитные оговорки; условия расчетов; формы расчетов; средства платежа; меры против необоснованной задержки платежа. Что касается формы расчетов, в которой будут осуществляться их операция, то она определяется по соглашению сторон в договоре. В международной практике используются следующие формы расчетов: авансовый платеж, оплата после отгрузки, расчет по открытому счету, аккредитив, инкассо. А в соответствии со статьей 777 главы 38 Гражданского кодекса Кыргызской Республики предусмотрены следующие формы безналичных расчетов: 1) расчеты платежными поручениями, 2) по аккредитиву, 3) по инкассо, 4) чеками [1].

Далее мы остановимся на форме расчетов, таких как аккредитив, рассмотрев ее сущность, учет коммерческими банками и проблемы ведения аккредитивных расчетов в Кыргызской Республике.

Только недавно, во времена существования СССР, аккредитивная форма расчетов использовалась повсеместно для осуществления внутренних расчетов между республиками, входящими в состав Союза. При этом субъекты в обязательном порядке осуществляли платежи в данной форме, так как это было заложено в нормативно-правовых актах. После распада Союза на территории Кыргызской

Республики возникло несколько коммерческих банков, которые были заняты укреплением своих позиций в основном через покрытие своих переходящих из года в год убытков. Для них были характерны предоставление основных видов услуг: кредитование, привлечение средств, расчетно-кассовое обслуживание. За более чем двадцатилетнюю историю развития банковской системы страны только в последние годы коммерческие банки стали увеличивать спектр предоставляемых услуг, в состав которых были включена аккредитивная форма расчетов.

Аккредитив – это условное денежное обязательство банка, выдаваемое им по поручению клиента в пользу его контрагента по договору, по которому банк, открывший аккредитив (банк-эмитент), производит поставщику платеж или предоставляет полномочия другому банку производить такие платежи при условии представления им документов, предусмотренных в аккредитиве, и при выполнении других условий аккредитива [2].

Аккредитив означает любое соглашение, как бы оно ни было названо или обозначено, которое является безотзывным и представляет собой твердое обязательство банка-эмитента уплатить в срок надлежащее представление [3].

Аккредитивы имеют следующие виды, которые классифицируются на основе следующих критериев:

1. по возможности досрочного отзыва
 - Отзывной
 - Безотзывной (UCP 600 не рекомендованы)
2. по степени обеспечения платежа
 - Подтвержденными и неподтвержденными
 - Покрытыми и непокрытыми

При этом по возможности досрочного отзыва каждый аккредитив должен ясно указывать, является ли он отзывным или безотзывным. Если данный пункт не обозначен в договоре, то могут возникнуть споры между сторонами, так как в законодательстве многих стран ему автоматически присваивают статус отзывного аккредитива, хотя по унифицированным правилам и обычаям по документарным аккредитивам он становится безотзывным. Поэтому для избежания данных противоречий необходимо указать вид аккредитива. Так, особенность отзывного аккредитива в том, что он может быть изменен или аннулирован банком-эмитентом (по письменному распоряжению плательщика) без предварительного согласования с поставщиком. Однако исполняющий банк обязан оплатить документы, выставленные поставщиком и принятые его банком, до получения последним уведомления об изменении или аннулировании аккредитива [4].

Безотзывной аккредитив аннулируется с согласия поставщика, в пользу которого он открыт.

По степени обеспечения платежа бывают аккредитивы покрытые (депонированные) и непокрытые (гарантированные). Покрытый (депонированный) аккредитив – аккредитив, при открытии которого банк-плательщик перечисляет за счет собственных средств плательщика или предоставленного ему кредита сумму аккредитива в распоряжение банка-получателя на весь срок аккредитива.

Непокрытый (гарантированный) аккредитив – аккредитив, при открытии которого банк-плательщик предоставляет банку-получателю право списывать средства с его корреспондентского счета, открытого у него в пределах суммы аккредитива, т.е. в данном случае между банком-плательщиком и банком-получателем как минимум должны быть корреспондентские отношения. Порядок списания денежных средств корреспондентского счета банка-плательщика по непокрытому аккредитиву определяется соглашением между банками. Порядок возмещения денежных средств по непокрытому аккредитиву плательщиком его обслуживающему банку определяется в договоре между плательщиком и банком плательщика. Здесь также возникает проблема несоответствия внутреннего законодательства, так как согласно Положению о безналичных расчетах в Кыргызской Республике от 9 сентября 2005 года № 420/21/4 безналичные расчеты между коммерческими банками должны проводиться только через корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики, а не через счета Лоро и Ностро в коммерческих банках [5].

Подтверждение означает твердое обязательство подтверждающего банка в дополнение к обязательству банка-эмитента уплатить в срок или неогоцировать надлежащее представление. В связи с этим можно прийти к выводу, что самым надежным для поставщика является безотзывный подтвержденный документарный аккредитив, который дает поставщику двойную гарантию платежа, поскольку он представляет собой обязательство банка-эмитента и обязательство подтверждающего банка. Подтверждающий банк берет на себя обязательства по акцепту, и по документарному аккредитиву будут своевременно выполнены в соответствии с условиями аккредитива.

По способу исполнения аккредитива различают следующие виды:

- Аккредитивы с платежом по предъявлении
- Акцептные аккредитивы
- Аккредитивы с отсрочкой платежа
- Негоцируемые аккредитивы
- Аккредитивы «с красной оговоркой»
- Револьверные аккредитивы
- Резервные аккредитивы («Стенд-бай»)
- Трансферабельные аккредитивы

На территории Кыргызской Республики и в зарубежных странах в основном используют первый способ – аккредитивы с платежом по предъявлении, которые происходят в форме «документы против платежа». Расчеты с бенефициаром производятся непосредственно после предоставления оговоренных в аккредитиве документов [3].

В зависимости от видов аккредитивов коммерческими банками будут использованы разные комбинации для отражения операций в бухгалтерском учете.

Для учета аккредитивных операций при экспорте и импорте товаров, одним из участников которых является субъект - резидент Кыргызской Республики, коммерческие банки, обслуживающие вышеупомянутый, используют следующие счета:

10101 «Корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики»;

21117 «Полученная предоплата за аккредитив или гарантию»;

20000 «Расчетные (текущие) счета и депозиты до востребования клиентов» [6].

Схема проведения аккредитивных операций включает как минимум пять обязательных субъектов: импортер, банк импортера, национальный банк, банк экспортера, экспортер. Так, для начала проведения этих расчетов между экспортером и импортером должен быть заключен договор, где в разделе «Форма расчетов» должен быть указан аккредитив с соответствующими видами. Следует заметить, что до подписания договора стороны должны убедиться, то обслуживающие их банки предоставляют такой вид услуг, и ознакомиться с их условиями. Как средства экспортера, так и импортера, находящиеся в банке, отражаются в балансе коммерческого банка в составе обязательств по статье «Расчетные (текущие) счета и депозиты до востребования клиентов». Поэтому основанием для открытия в коммерческом банке импортера аккредитива являются: 1) наличие достаточных для оплаты сделки средств на расчетном счету клиента, 2) предоставление заявления на открытие аккредитива, 3) копия договора поставки товаров.

Далее банк импортера снимает с расчетного счета клиента средства и переводит их через корреспондентский счет в НБ КР на счет банка экспортера. При этом в банке импортера делается запись:

Расчетные текущие счета и депозиты до востребования клиентов.

Корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики.

В банк экспортера данная сумма средств зачисляется на увеличение корсчета в НБ КР, но не оплачивается экспортеру до момента отправки им товаров импортеру и предоставления подтверждающих документов в соответствии с реестром документов. В момент поступления средств на счет банка экспортера в бухгалтерском учете делается запись:

Корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики.

Полученная предоплата за аккредитив или гарантию.

Затем при предоставлении документов на отгрузку, куда могут входить транспортные документы, страховые документы или коммерческие накладные, банк их проверяет на количество и подлинность. И если все документы представлены до конца срока выставленного аккредитива, банк перечисляет средства на расчетный счет клиента, исполняя обязательства по выставленному аккредитиву по записи.

Полученная предоплата за аккредитив или гарантию.

Расчетные текущие счета и депозиты до востребования клиентов.

Исполняющий банк, действуя в соответствии со своим назначением, подтверждающий банк, если такой имеется, и банк-эмитент должны проверять представленные документы для определения только на основании документов, отвечают ли они по внешним признакам требованиям надлежащего представления. Они имеют максимум пять банковских дней, следующих за днем представления документов, для определения того, является ли представление надлежащим. Представление, включающее один или более оригиналов транспортных документов, должно осуществляться бенефициаром в срок, не превышающий 21 календарный день после даты отгрузки, как это указано в настоящих правилах, но в любом случае не позже срока истечения действия аккредитива. Документ, представление которого не требовалось по аккредитиву, должен игнорироваться и может быть возвращен представляющему лицу.

Также сторонами может быть предусмотрено неполное использование суммы выставленного аккредитива, тогда средства на счета предоплаченного аккредитива возвращаются в банк импортера на счет клиента. При этом в банке экспортера делается запись:

Полученная предоплата за аккредитив или гарантию.

Корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики

А в банке импортера данная сумма зачисляется на расчетный счет клиента по записи:

Расчетные текущие счета и депозиты до востребования клиентов.

Корреспондентский счет в Национальном банке Кыргызской Республики.

В настоящее время некоторые банки Кыргызской Республики предоставляют такой вид услуг, как аккредитивы. Это такие банки, как «Аман Банк», «Банк Азии», «Кыргыз Кредит», «Дос-Кредобанк», «Инэксимбанк», «Демир Кыргыз Интернэшнл Банк». При этом они разбили предоставление данного вида услуг на подвиды. Мы их назвали «движениями». Так, коммерческие банки Кыргызской Республики делают следующие движения – авизование аккредитива бенефициару, открытие аккредитива, проверка документов, внесение изменений условий аккредитива, платеж по аккредитиву и другие. При этом цены за каждое «движение» колеблются от 30USD до 220USD, в сомах от 3000 до 35000 сомов, либо от 0,1 % до 0,3 % от суммы сделки. Решительным шагом для предоставления таких услуг для коммерческих банков стало наличие обязательного условия при международных экспортно-импортных сделках аккредитивной формы расчетов. Но на сегодняшний день хотя банки и имеют в рекламных блоках официальных сайтов во вкладке услуги пометку «Аккредитив», но реальное предоставление услуг числится максимум одной десятой.

Аккредитивная форма расчета по сравнению с другими формами предполагает наибольшее участие банков. Для банков это наиболее трудоемкая форма, и поэтому является наиболее дорогой. Работа с аккредитивами связана с проверкой документов на соответствие условиям аккредитива. При открытии аккредитива банк составляет специальное досье на каждый аккредитив. В это досье

подшиваются все документы, относящиеся к открытому аккредитиву, и вся переписка, связанная с выполнением аккредитива [5].

Преимущества аккредитивной формы расчетов для экспортера заключаются в: 1) гарантии платежа отгруженного товара, 2) грамотной организации товарооборота, 3) контроле выполнения условий поставки. А недостатком может явиться то, что при неполной или неправильно оформленной комплектации документов оплата не полагается, хотя товар отгружен покупателю.

Для банка экспортера положительными являются, в первую очередь, полученные комиссионные, а также наличие временно свободных средств при покрытом аккредитиве. А отрицательной стороной являются трудоемкость операции и условия непокрытого аккредитива.

Импортёр, в свою очередь, получает положительные моменты при этой сделке, такие как: 1) получение товара в сроки, 2) качество товара оговорено в контракте. А возможными вариантами недостатков могут быть: 1) отвлечение средств для хозяйственного оборота при покрытом аккредитиве, 2) гарантии качества, предусмотренные в документах, не всегда совпадают с фактическим положением дел.

Банк импортёра также получает комиссионные, которые также сопровождаются трудоемкостью операции. Также для него благоприятны условия непокрытого аккредитива, чем покрытого.

На основе вышеизложенного можно прийти к следующему выводу, что аккредитив – дорогая форма расчетов, которая сложна для понимания будущих участников сделки, требующая хорошей юридической поддержки сторон, занимающая много времени и средств, для осуществления которой необходим высококвалифицированный персонал как для экспортера и импортёра, так и для обслуживающих банков. Несмотря на это, для экономических субъектов, в том числе государства, занимающихся проведением сделок в крупных размерах, проведение расчетов в аккредитивной форме было бы неплохим вариантом для страхования посредством заключения договора. Тем самым государство получает гарантированную и обеспеченную сделку при внешнеэкономических операциях, которая является выгодной для участников сделки при правильной ее организации. Также зачастую зарубежные контрагенты для проведения трансграничных расчетов ставят условие расчетов аккредитивами, использование которых отечественными субъектами позволит в большей степени участвовать в мировых процессах интеграции и глобализации экономики и идти в ногу со временем.

Список использованной литературы

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики.
2. Закон Кыргызской Республики «Об аккредитивах» от 23 июля 2002 года № 123.
3. Унифицированные правила и обычаи по документарным аккредитивам UCP 600. The Uniform Customs and Practice for Documentary Credits, 2007 Revision, ICC Publication no.600
4. Банковское дело / Под ред. Г.Белоглазовой, Л. Кроливецкой. – СПб.: Питер, 2010. – 400 с.
5. Положение «О безналичных расчетах в Кыргызской Республике» от 9 сентября 2005 года № 420/21/4
6. План счетов бухгалтерского учета в коммерческих банках и других финансово-кредитных учреждениях Кыргызской Республики: Постановление Правления НБ КР № 28/4 от 30.05.07 г.

Н.М.Акимованаучный сотрудник Института экономики
им. Дж.Алышбаева НАН КР

АНАЛИЗ ПЛАТЕЖНОГО БАЛАНСА КЫРГЫЗСТАНА

In article the complex of factors causing growth of a deficit of a current account of the balance of payments of Kyrgyzstan is considered. The main concepts used for the characteristic of imbalances are analyzed.

Переход от плановой к рыночной экономике не прошел даром, тем не менее, Кыргызская Республика сумела восстановить свои перспективы экономического роста. И это все на фоне важных колебаний мировых цен на сырье, влияющих, в частности, на цены на золото, и большого толчка либерализации торговли. Адаптация к новым экономическим условиям привела к значительным переменам в сфере экономики в первые годы переходного периода. Вдобавок к этому Кыргызстан, как и многие другие страны, не обошли глобальные экономические события, и он также попал под влияние мировых экономических изменений.

В течение последнего десятилетия Кыргызская Республика стала свидетелем возрастающего роста импорта, однако темпы роста экспорта были более скромными. Это является проблемой с точки зрения устойчивости счета текущих операций, когда других источников иностранной валюты не имеется. Приток прямых иностранных инвестиций или денежных переводов эмигрантов, как правило, бывает очень изменчивым и зависим от экономического цикла в странах происхождения. В то же время в структуре экспорта высока доля природных ресурсов. Данная структура экспорта, как правило, сильно зависит от уровня мировых цен, которые, учитывая волатильность, могут являться дополнительным риском для управления текущего счета и, следовательно, экономической деятельности.

Беспорядки 2010 года оказали значительное влияние на платежный баланс и внешний долг. Так, экспорт сельскохозяйственной продукции, туризм, транспортные поступления и челночная торговля сократились по причинам безопасности и закрытия границ. В то время как более высокие мировые цены на золото и быстрое восстановление объема денежных переводов сократили падение объемов экспорта, повышение цен на топливо перевесило снижение объема импорта, и, следовательно, дефицит текущего счета увеличился до 6,4 процентов ВВП с 2,5 процентов в 2009 году [1]. Объем прямых иностранных инвестиций увеличился по сравнению с 2009 годом благодаря производственной деятельности «Кумтора», в то время как политические процессы в Бишкеке и на юге не повлияли на процесс добычи золота на севере.

Дефицит по многим показателям не изменился в 2011 году, несмотря на значительный рост объемов импорта, но резко возрос до 15 процентов ВВП в 2012 году [1, 2], главным образом, отражая существенное снижение экспорта золота и увеличение импорта, связанного с проектами государственных инфраструктур.

Дефицит текущего счета по плану будет снижаться в среднесрочной перспективе благодаря восстановлению производства золота, поддержанию системы гибкого обменного курса, а также хорошей реализации мер по совершенствованию системы

национальных сбережений. Резервное покрытие на конец 2012 года составило 3,8 процента от предполагаемого импорта. Однако покрытие снизилось по сравнению с концом 2009 года, показывая, что резервные запасы ограничены, а уязвимость к внешним потрясениям возросла.

В ближайшей перспективе ожидается, что сохранится потребность во внешнем финансировании для содействия реализации ключевых структурных реформ, предотвращения деградации общественной инфраструктуры и восстановления государственных финансов. Разностороннее развитие экономики за рамками золота и денежных переводов, а также улучшение бизнес-среды для содействия созданию преуспевающего и самоподдерживающегося частного сектора представляют собой среднесрочные сложные задачи.

Как видно из рис. 1, в 2012 году дефицит счета текущих операций достиг угрожающих размеров, увеличившись с 4 до 21 процентов к ВВП [2]. Проведенная оценка показывает его мягкое снижение до 15 процентов в 2013 году, однако в 2014 году дефицит счета текущих операций снова увеличится до 20 процентов к ВВП.



Рис. 1. Счет текущих операций в % к ВВП

Источник: исходные данные взяты из статистического сборника «Кыргызстан в цифрах». – Б., 2013, расчет автора.

Возможной причиной большого дефицита счета текущих операций является неучтенный экспорт товаров вследствие распространения контрабандной торговли. Другой возможной более пессимистичной причиной роста дефицита является снижение конкурентоспособности отечественных товаров, что в данном случае требует более быстрого ослабления (девальвации) национальной валюты.

Часть дефицита, конечно, носит временный характер. Производство золота на Кумторе должно восстановиться после преодоления геологических проблем и подписания нового контракта правительства с компанией Centerra. Кроме этого, отмена Российской Федерацией экспортных пошлин на топливо в отношении Таджикистана должна снизить до минимума контрабандную торговлю через границу Кыргызской Республики, которая оценивается примерно в 250 миллионов долларов США в год.

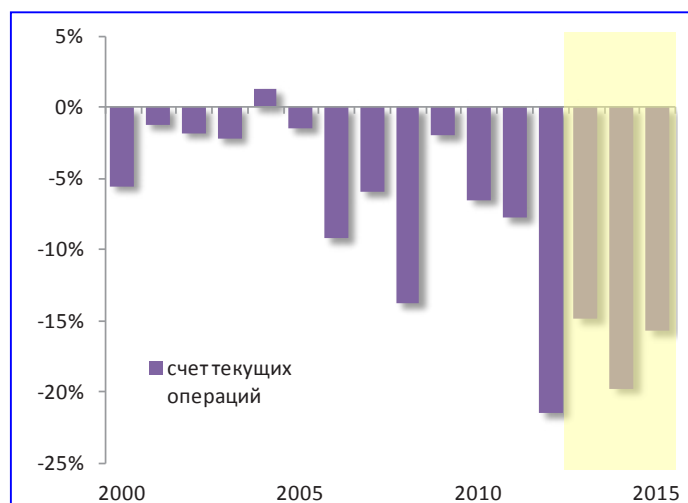


Рис. 2. Счет текущих операций

Источник: исходные данные взяты из эл.ресурса НБКР <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=129&lang=RUS>, расчет автора.

В 1990-х годах похожий дефицит счета текущих операций, как и в настоящее время, привел к кризису платежного баланса. В 1996 и 1998 годах кыргызский сом резко и значительно девальвировал. Тогда, как и сейчас, частные сбережения сократились практически до нуля, а дефицит счета текущих операций превысил 20 процентов к ВВП [2, 4]. Вскоре после этого стоимость доллара США выросла с 10 до 48 сомов. Инфляция также увеличилась, но с 1996 по 1999 годы иностранные товары стали на 50 процентов дороже в реальном выражении. Из-за более высокого курса доллара США к кыргызскому сому государственный внешний долг превысил 100 процентов к ВВП [3], в связи с чем Кыргызская Республика была вынуждена вести переговоры о реструктуризации долгов с Парижским клубом.

Инфляция в Кыргызской Республике очень неустойчивая. Содержание продовольствия и топлива в индексе потребительских цен и практически полное переложение на внутреннюю инфляцию мировых цен на продовольствие и топливо являются основными факторами.

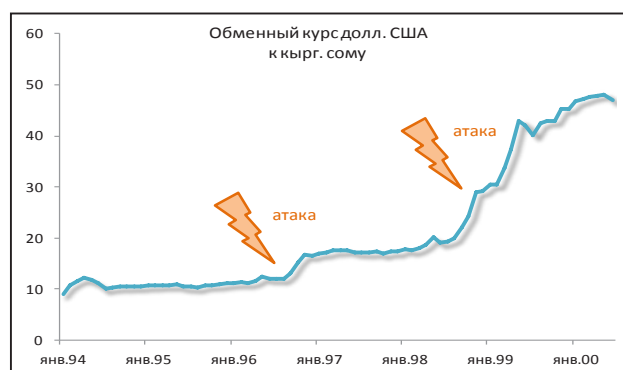


Рис. 3. Динамика обменного курса долл. США

Источник: исходные данные взяты из эл.ресурса НБКР <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=129&lang=RUS>, расчет автора

Перекосы обменного курса очень трудно определить с большой точностью. Тем не менее, на практике применяется широко используемый метод «внешней устойчивости». Было установлено, что дефицит счета текущих операций действительно превышает его устойчивый уровень. Тем не менее, в настоящее время сократить разрыв будет легче, чем в конце 1990-х годов. Кыргызстан стал одной из самых открытых экономик в мире, где импорт товаров и услуг примерно таких же объемов, что и ВВП (в 1990-х годах импорт был в два раза меньше ВВП). Это говорит о том, что небольшое изменение реального обменного курса позволит сократить дефицит счета текущих операций. Увеличение реальной цены на иностранные товары на 8 процентов поможет восстановить внешнюю устойчивость.

Итак, в заключение можно сделать вывод о том, что дефицит счета текущих операций достиг угрожающих размеров. Это может быть частично связано с такими факторами, как низкий уровень производства золота и неформальная приграничная торговля товарами. Оценки показывают, что национальная валюта недооценена, в связи с чем необходимо провести корректировку обменного курса. В то время как общее положение по внешнему долгу значительно улучшилось за последнее десятилетие, проверка стрессоустойчивости показывает, что уязвимость к большим внешним потрясениям все еще существует.

Список использованной литературы

1. Оперативные данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики, эл. ресурс: <http://stat.kg/>
2. Отчет Национального банка Кыргызской Республики за 2012 год.
3. Структура государственного внешнего долга по состоянию на 31 мая 2013 года, эл. ресурс Министерства финансов КР: <http://minfin.kg/ru/novosti/mamlekettik-karyz/tyshky-karyz/struktura-gosudarstvennogo-vneshnego-dolga--po-sos.html>
4. Индексы номинального и реального эффективного обменного курса (НЭОК и РЭОК), эл. ресурс НБ КР: <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=2006&lang=RUS>

Э.У.Ешеналиеваспирант Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

О ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЫНКА ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ УСЛУГ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

This article examines the role and current state of the regulatory framework of telecommunications services market of the Kyrgyz Republic, its shortcomings and proposes a number of recommendations to improve it.

Развитие мировой цивилизации свидетельствует о том, что объективной основой дальнейшего прогресса являются повсеместное внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), создание соответствующих информационных инфраструктур и их последующее объединение в Глобальную информационную инфраструктуру. Степень использования ИКТ авторитетные эксперты связывают с ускоренным развитием национальных экономик и ростом их конкурентоспособности. Информационные технологии и услуги являются ключевым фактором, влияющим на все сферы социально-экономической и научно-технической жизни общества и государства.

Важнейшей составляющей инфокоммуникационного сектора является связь, основная функция которой состоит в создании организационно-технических условий для передачи различного рода информации пользователям на всей территории Кыргызской Республики.

В настоящее время на рынке электросвязи действуют нижеследующие операторы связи и Интернет провайдеры:

- ОсОО «Ала ТВ» – оператор кабельно-эфирного телевидения
- ОсОО «Азия Инфо» – интернет-провайдер
- ОсОО «Winline» (TM Sapatcom) – оператор связи
- ОсОО «KATEL» – сотовый оператор стандарта TDMA
- ОсОО «ЭлКат» – интернет-провайдер
- ЗАО «Saima-Telecom» – оператор связи
- ОАО «Кыргызтелеком» – оператор связи

- ОсОО «Sky Mobile» (TM Beeline) – сотовый оператор стандарта GSM
- Представительство Корпорации «ZTE» в КР – поставщик оборудования
- ОсОО «АкТел» (TM Fonex) – сотовый оператор стандарта CDMA
- ОсОО «Тотел» – интернет-провайдер
- ЗАО «Альфа Телеком» (TM MegaCom) – сотовый оператор стандарта GSM
- ОсОО «СоТел» (TM Nexi) – сотовый оператор стандарта CDMA
- ОсОО «Транзит Телеком» – оператор связи
- ОсОО «Megaline» – интернет-провайдер
- ОсОО «Акнет» – интернет-провайдер
- ОсОО «Промэнергосервис плюс» – интернет-провайдер
- ОсОО «Трансфер Групп» – интернет-провайдер
- ОсОО «НУР телеком» (ТМО) – сотовый оператор стандарта GSM
- ОсОО «Сити Телеком» – интернет-провайдер

Принадлежность к социально-производственной инфраструктуре определяет вектор развития отрасли, направленный на наиболее полное удовлетворение потребностей общества в телекоммуникационных услугах на основе внедрения технико-технологических решений, включая цифровизацию, мобильность, конвергенцию сетей, процессов и услуг.

Бурный рост ИКТ сопровождается дальнейшей либерализацией телекоммуникационного рынка, появлением на нем большого числа операторов, формирующих конкурентную среду и работающих в рамках правового поля.

Фундаментом для совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей различные сферы производства и потребления телекоммуникационных услуг, оптимизации предпринимательского климата в отрасли для наиболее эффективного выполнения ею своей производственной и социальной миссии, является закон «Об электрической и почтовой связи». Данный закон был принят в 1998 году, отвечал требованиям ВТО и Всемирного банка и считался одним из самых прогрессивных на территории СНГ.

Положения данного закона распространялись на все физические и юридические лица, осуществляющие деятельность в области электрической и почтовой связи на

территории Кыргызской Республики [1], устанавливая правовые основы для эксплуатации сетей связи и предоставления услуг, определяя компетенцию государственных органов, уполномоченных осуществлять регулирование таких услуг, режим получения необходимых разрешений на их предоставление. В данном законе были также определены права и обязанности Национального агентства связи Кыргызской Республики, который осуществлял регулирование в области электрической и почтовой связи, включая использование радиочастотного спектра, а также права и обязанности физических и юридических лиц, эксплуатирующих сети электрической и почтовой связи. Таким образом, в те годы была создана благоприятная почва для развития предпринимательства в отрасли телекоммуникаций.

Однако за истекшие 16 лет произошли существенные изменения на рынке телекоммуникационных услуг.

1. Резко увеличилось количество операторов связи (фиксированной, мобильной, интернет-провайдеров), образовалась Ассоциация операторов связи.
2. Количество потребителей фиксированной связи выросло до 600000 абонентов, мобильных телефонов – почти 4 миллиона и интернет-пользователей – около 2 миллионов человек [2].
3. Изменились взаимоотношения между регулирующими органами, поставщиками услуг связи и абонентами.

Многие статьи действующего Закона оказались устаревшими, не учитывающими особенностей функционирования сегодняшнего рынка отрасли связи и в какой-то степени ставшими тормозом современному буму в информационном пространстве. Сегодня в довольно сложном состоянии находится Национальный оператор связи – ОАО «Кыргызтелеком». Его функционирование оказалось ограниченным; он не имеет равных условий на рынке. Тарифное регулирование услуг связи требует использования конкретных механизмов. Необходимо разработать критерии, определяющие монопольное положение на рынке той или иной компании. Имеет место и множество других недостатков, то есть закон Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи» сегодня не в полной мере соответствует современным реалиям и нуждам рынка электросвязи, который динамично развивается на фоне появления новых, современных IT-технологий. Следовательно, в действующее законодательство необходимо внести соответствующие изменения, дополнения, а возможно, и разработать новый закон.

Изучение опыта развитых стран свидетельствует о том, что, прежде всего, необходимо уточнить и разграничить функции государственных органов, имеющих отношение к РТКУ, а именно – в части разработки государственной политики инфокоммуникационных технологий и в части их практического регулирования.

Во многих странах государственную политику отрасли связи разрабатывают и ведут, как правило, министерства. Регулирующим же органом выступают специально созданные структуры или государственные органы. Вместе с тем наблюдается тенденция перехода к независимому отраслевому регулированию. В соответствии с общепринятыми международными нормами к регулирующему

органу предъявляются два основных требования: техническая компетенция и независимость. Наиболее известными национальными и регулируемыми органами в мире являются Федеральная Комиссия по связи (FCC) в Соединенных Штатах Америки и Бюро по телекоммуникациям (OFTEL) в Великобритании. Сегодня независимые регулирующие органы созданы практически во всех странах Европейского сообщества.

Нам представляется, что в условиях Кыргызской Республики государственную политику должно разрабатывать и реализовывать Министерство транспорта и коммуникаций, а ее практическое регулирование – Государственное агентство связи при правительстве КР.

Имеет место и такая тенденция осуществления регулирования, как усиление роли таких органов, как Государственное агентство антимонопольного регулирования при правительстве Кыргызской Республики. Представляется возможность осуществлять антимонопольное регулирование и оперативное реагирование на недобросовестную конкуренцию, ценовой сговор, контроль за слияниями и поглощениями.

В нормативно-правовых документах нового поколения необходимо ввести понятие «универсальный доступ».

Программа универсального доступа должна учитывать:

- задачи по развитию услуг универсального доступа;
- услуги и средства электрической связи, которые должны быть включены в предложения универсального доступа;
- географические области, в которых должны быть достигнуты определенные уровни услуг;
- затраты на выполнение обязательств по универсальному доступу.

Использование системы универсального доступа позволит, чтобы любые обязательства поставщика услуг электросвязи:

- управлялись прозрачно, на равной и конкурентно-нейтральной основе;
- были не более обременительны, чем это необходимо для достижения целей универсального доступа, оправданы и соразмерны.

Прозрачность. Прозрачность является главной стратегической целью многосторонних торговых соглашений, а также национальных программ многих стран в области электросвязи. Можно много говорить о защите конфиденциальности деловых соглашений на конкурентном рынке, но присоединение сетей с доминирующими действующими операторами обычно считается исключением.

Режим конфиденциальности в отношении договоренностей о присоединении сетей дает действующим операторам возможность нарушить планы конкурентов. Например, такие операторы могут заключать конфиденциальные соглашения о

присоединении сетей, создающие невыгодные условия для сетей с конкурентами и более выгодные – с партнерами. Доминирующие операторы могут также ограничивать функциональность некоторых из предлагаемых типов присоединения сетей, чрезмерно завышать сборы и прибегать к другим стратегическим мерам, ограничивающим конкуренцию, что будет значительно сдерживать темпы роста сектора ИКТ в республике.

Прозрачность договоренностей о присоединении сетей является эффективным средством противодействия стратегий доминирующих операторов, направленной на подавление конкуренции. Регулирующим органам проще выявить и исправить такое поведение, если договоренности о присоединении сетей будут предаваться гласности. Публикация соглашений также облегчает регулирующим органам и всем представителям отрасли задачу сопоставления тарифов и условий присоединения сетей. Прозрачность способствует также разработке отраслевых стандартов и эталонов, а также накоплению положительного опыта в вопросах эксплуатации и административного управления.

Перекрестное субсидирование. На некоторых ключевых рынках электросвязи существует опасение, что действующие операторы электросвязи будут злоупотреблять своим доминирующим положением, прибегая к антиконкурентному методу перекрестного субсидирования. Опасаются того, что оператор, занимающий доминирующее положение на каком-либо рынке, может повысить расценки на этом рынке или поддерживать их на уровне, превышающем издержки. В силу этого он может использовать избыточные поступления с рынка, на котором доминирует, для субсидирования снижения расценок на других, в большей степени конкурентных рынках. В результате непропорционально большая часть общих расходов этого оператора покрывается за счет рынков, на которых он занимает доминирующее положение.

Следствием этого является «перекрестное субсидирование» услуг и групп абонентов. Более конкурентные услуги субсидируются за счет менее конкурентных. Такие перекрестные субсидии могут представлять серьезные препятствия для конкуренции.

Не имея возможности субсидировать собственные конкурентные услуги, новый участник рынка не сможет поддерживать на конкурентном рынке столь же низкие расценки, как действующий оператор. Это способно помешать доступу новых участников на характеризующиеся меньшей степенью конкуренции рынки действующего оператора. Существует также вероятность того, что в таких условиях новые участники рынка разорятся или не смогут мобилизовать достаточный капитал для того, чтобы внедриться на рынки, где доминирующее положение занимает действующий оператор.

Регулирование антиконкурентных перекрестных субсидий на рынках электросвязи является сложной задачей, поскольку во многих странах в эпоху монополии на услуги электросвязи существовали схемы «социального» перекрестного субсидирования.

В эпоху монополии государства обычно санкционировали перекрестное субсидирование услуг, предоставлявшихся на местном уровне, услуг населению и обслуживания сельских районов за счет других услуг, таких как международная и междугородняя связь и услуги, предоставляемые корпорациями. Каковы бы ни были преимущества социального перекрестного субсидирования в эпоху

монополии, сейчас повсеместно признается, что от него следует отказаться. Перекрестные субсидии постепенно ликвидируются путем проведения мер по сбалансированию тарифов. Цель сбалансирования тарифов – привести цены на различные услуги в более точное соответствие с затратами на них. Сбалансированные тарифы ближе к тем видам «эффективного» ценообразования, которые существуют на конкурентных рынках.

В существующем законе «Об электрической и почтовой связи» Кыргызской Республики в статье 17 перекрестное субсидирование запрещено, однако на деле это происходит. Например, ОАО «Кыргызтелеком» покрывает затраты на обслуживание телекоммуникаций сельской телефонии путем перекрестного субсидирования.

В законах Республики Казахстан и Российской Федерации «О связи» убыточная подотрасль компенсируется государством [3, 4].

Телекоммуникации становятся одним из ключевых факторов развития Кыргызской Республики в 21 веке. Предстоит создать основы нового информационного общества, обеспечить интеграцию страны в глобальную инфотелекоммуникационную инфраструктуру и реализацию прав граждан на доступ к достижениям цивилизации, в том числе к мировым информационным ресурсам, дистанционному образованию, телемедицине, мировому рынку труда, электронной коммерции, культурным ценностям. Всего этого можно достичь, если будет усовершенствована нормативно-правовая база рынка телекоммуникационных услуг, которая, естественно, будет соблюдаться.

Список использованной литературы

1. Закон Кыргызской Республики от 2 апреля 1998 года № 31 «Об электрической и почтовой связи» (В редакции Законов КР от 7 ноября 2001 года № 88, 25 июля 2002 года № 130, 11 июня 2003 года № 103, 4 июля 2005 года № 89, 15 августа 2007 года № 152).
2. Исследование ИКТ в сельской местности Кыргызской Республики, Международный Союз Электросвязи, Бюро Развития Телекоммуникаций, Зональное отделение СНГ.
3. Федеральный закон «О связи» от 07.07.2003 N 126-ФЗ (принят ГД ФС РФ 18.06.2003) (действующая редакция).
4. Закон «О связи» Республики Казахстан от 05.07.2004 № 567-П.
5. Положение «О национальном агентстве связи» Кыргызской Республики.

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Б.М.Торогельдиева

канд.ист.наук, и.о. профессора департамента бакалавриата
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПАРЛАМЕНТСКАЯ КУЛЬТУРА В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ КЫРГЫЗСТАНА: ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Parliamentary culture in political process in Kyrgyzstan: trends and prospects

Мировая общественная мысль породила множество концепций, объясняющих ценностные и институциональные трансформации постбиополярного мира, в частности, республик в Центральной Азии. Для интерпретации современности возникают альтернативные модерну концепции постмодерна, «плоского мира», неотрадиционализма, сетевого или постматериального общества и др. Проблема рационального устройства общества в виде создания представительной демократии в Европе возникла в начале Нового времени.

Три идеи стали теоретическим базисом современной демократии: политическое представительство посредством прямых выборов, разделение властей, свобода политической деятельности.

Однако переход к демократии в разных странах оказался сложной проблемой, в отличие от теоретических исследований. Дискуссия, что такое демократия, продолжается до сегодняшнего дня, поскольку и стартовые условия, и пути развития различных обществ к демократии отличаются друг от друга. Проблема рационального устройства общества в виде создания представительной демократии в Европе возникла в начале Нового времени.

Переход Кыргызстана к парламентско-президентской форме правления также имеет свои закономерности. Идея парламентской республики, которая постепенно сформировалась у демократической части политической элиты Кыргызстана, возникла на основе опыта двух циклов становления, разложения и падения однотипных президентских авторитарных режимов. Президентская республика два раза очень легко и быстро вырождалась в авторитарно-клановую систему, которая дважды свержалась народом, значит, форма управления должна быть другая, которая соответствовала бы культурно-цивилизационным особенностям кыргызского этноса, составляющего большинство населения страны.

Проблема политической стабильности в республике является одной из наиболее актуальных задач сегодняшнего дня в условиях, когда Кыргызстан сделал важный исторический шаг, выбрав путь перехода от президентской к парламентско-президентской республике. Парламентская государственная система предполагает

соревновательную и конкурентную демократию, что требует формирования соответствующей этой системе политической культуры.

Современное политическое пространство Кыргызстана характеризуется разнообразием политических субкультур. Политические акторы в политическом поле республики довольно поляризованы. На одной стороне – сторонники модернизации республики на основе правовых норм, на другой – сторонники традиционализма, поддерживающие клановые и региональные нормы и ценности, третьи выдвигают исламские каноны и т.д. В этих условиях парламентская демократия предполагает формирование консенсусной («согласительной») или демократической политической культуры или, иначе, «договорной», «компромиссной». Именно процесс совершенствования парламентской культуры в Кыргызстане предполагает способность к диалогу представителей различных политических акторов, действующих на основе рациональных ценностей, на создание организационно-правовых, информационно-пропагандистских и образовательных механизмов формирования гражданской культуры участия.

В связи с этим анализ феномена отечественной парламентской культуры позволяет исследовать воздействие ее на политическую стабильность общества.

Парламентская культура является частью общей политической культуры страны. Опыт демократических государств показывает, что без повышения уровня политической культуры нельзя рассчитывать на последовательную демократизацию общества, обретение стабильности и управляемости во всех сферах общественной жизни. Политическая культура – это комплекс тех элементов общественного сознания и общей культуры, которые оказывают значительное влияние на формирование и развитие политических институтов, придают значимость и направление политическому процессу в целом и политическому поведению населения в частности. Каждому конкретному обществу соответствует своеобразная базисная модель политической культуры, которая проявляется в специфических формах. В каждой стране взаимоотношения между государством и обществом складываются по-разному. Можно сказать, что сегодня Кыргызстан прошел значительный путь в продвижении демократических ценностей.

По мнению З.Курманова, истоки парламентаризма в кыргызском обществе восходят глубоко в прошлые века, когда в качестве основ народного правления выступали курултай, народные собрания (жыйыны), советы аксакалов. История подтверждает, что данные народные собрания сформировали структуры общественной и военной демократии в жизни традиционного общества кыргызского этноса и по сегодняшний день сохранились в его традициях.

Система парламентской культуры включает в себя две основные подсистемы: парламентскую культуру общества в целом и культуру профессиональной парламентской деятельности народных представителей – депутатов. В системе представительной (законодательной) власти граждане страны, политические партии, представители регионально-электоральных групп через систему властных отношений и взаимодействие реализуют свои идеи, социальные представления, ценности, убеждения, предпочтения, потребности, требования с учетом состояния массового сознания, общественного мнения, настроения и определяют содержание парламентской деятельности и ее результаты. Иначе, основу парламентской культуры в целостности составляет политическая культура, базирующаяся на политических ориентациях и ценностях. Парламентская культура обусловлена индивидуальными ценностями, предпочтениями, притязаниями, действиями и

поведением граждан страны, регионально-электоральных групп гражданского общества, парламентариев и других субъектов этих отношений. По мнению Л.Н.Ковбенко, парламентская культура – это доминирующие в обществе идейные и социально-политические установки относительно роли и значения представительной власти, ее ответственности перед обществом, условий формирования и общественной эффективности [1]. Парламентская культура современного Кыргызстана развивается в противоречивых условиях единовременного взаимодействия специфического политического традиционализма, опыта советского периода и демократической трансформации суверенного Кыргызстана, что в значительной степени предопределяет специфику, сложность и относительно длительный характер становления демократической парламентской культуры в республике. В процессе формирования и развития парламентской культуры в суверенном Кыргызстане выделяется несколько основных этапов. Первый этап – с избрания на альтернативной основе в апреле 1990 г. «легендарного парламента», который состоял из 350 депутатов. Данный состав Жогорку Кенеша был разнообразен по социальному положению и по уровню политической культуры, он не был профессиональным органом, так как работал не на постоянной основе.

На втором этапе, можно сказать, формируется с 1995 г. двухпалатный парламент (105 депутатов): законодательное собрание – 35 чел. и собрание народных представителей – 70 чел. Этот парламент характеризуют как «карманный», когда решение принимались только с согласия президента страны.

Третий этап – возвращение к однопалатному парламенту. Выборы состоялись в феврале 2005 г. (75 депутатов). Конституционные изменения, произведенные в 2003 г. в свете горьких аксыйских событий, вновь усилили позиции и полномочия парламента. Политическая борьба за место в этом парламенте закончилась известными событиями в марте 2005 г. 75 депутатов данного парламента по составу были «разношерстными» – модернисты и традиционалисты, либералы и консерваторы, конформисты и т.д. Данный парламент оказался мужским, то есть однополом. Принятые решения данного состава ЖК были молниеносными: то под диктовку толпы, то под диктовку Белого дома данным парламентом была принята новая редакция Конституции КР. Данное решение Конституционный суд республики признал неконституционным, и парламент был досрочно распущен.

Четвертый этап – с осени 2007 г., когда после проведения внеочередного референдума вновь были приняты новая редакция Конституции и Кодекс о выборах Кыргызской Республики. Формирование состава данного парламента коренным образом отличалось от предыдущих выборов и было основано полностью на партийных списках. Но под давлением общественности и усилий женского движения во всех регионах республики, а также политической воли главы государства был принят Указ Президента КР № 136 [2] о введении 30%-ной квоты для женщин в исполнительной власти. В 2007 г. в республике введены гендерные квоты в избирательных списках партий. Согласно новому Кодексу о выборах, предусмотрены специальные меры для женщин в виде 30%-ной квоты в партийных списках. В ст. 72 включен принцип двойного гендерного квотирования [3]. В результате декабрьских 2007 г. парламентских выборов Кыргызстан занимает лидирующую позицию по увеличению числа женщин в парламенте. В Жогорку Кенеш избрано 24 женщины (27 %), достигнув рекордной отметки.

Учитывая активность и значимость роли молодежи в современном обществе, в новом Кодексе о выборах (в ноябре 2007 г.) было введено новшество: при

определении списка кандидатов политическая партия обязана была учесть представительство молодежи: не менее пятнадцати процентов лиц не старше 35 лет [4]. Учитывая данный закон, из трех политических партий, представленных в составе Жогорку Кенеша КР (декабрь 2007 – апрель 2010 г.), только партия «Ак Жол», бывшая правящая партия, имела широкое представительство молодежи (11 мест из 71). СДПК предоставила 1 из 11 мест, а Партия коммунистов Кыргызстана не выделила ни одного места в парламенте для своих молодых партийцев. Кроме того, хотя члены нескольких молодежных организаций были включены в списки кандидатов на последних выборах в органы местного самоуправления (2008 г.), только члены бывшей правящей партии «Ак Жол» были избраны депутатами. В целом, только 9 % из 7647 избранных депутатов местных кенешей являлись представителями молодежи [5].

В 2005-2007 гг. около 10 ведущих политических партий Кыргызстана создали в рамках своих структур отдельные структуры – молодежные отделения, которые проходят по внутрипартийным документам либо как молодежные крылья, либо как молодежные комитеты. Партия «Ата-Мекен» и Партия зеленых Кыргызстана сформировали свои молодежные отделения в 2005 г., «Жаны Кыргызстан» и «Ар-Намыс» – в 2006 г., а Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК), «Ак-Шумкар» и «Ак Жол» – накануне парламентских выборов 2007 г. [6].

В ответ на критику не только гендерной, но и этнической и молодежной политики власти различными неправительственными организациями, на протяжении последних лет в Кодексе о выборах КР законодательно было определено участие в политическом поле республики новых политических акторов (женщины, молодежь и представители этнических меньшинств), что можно оценить как позитивный шаг в демократизации общества. Однако работа данного парламента напоминала по характеру советский тип парламентаризма, когда без дискуссий и обсуждений принимались очередные законы. Следующий, пятый этап начинается с исторических апрельских и июньских событий 2010 г. Переход к парламентской республике означал, что Кыргызстан выбрал путь конкурентной, или соревновательной демократии. Необходимо отметить, что в республике из-за сегментированности политической культуры общества до сегодняшнего дня не создана политическая партия, которая выражала бы интересы большинства. Этому подтверждение последние выборы в Жогорку Кенеш (2010 г.). В октябре 2010 г. состоялись выборы депутатов Жогорку Кенеш, когда в выборах участвовало 29 партий, лишь 5 партиям удалось преодолеть избирательный барьер – «Ата-Журту», «Республике», «СДПК» «Ата-Мекену» и «Ар-Намысу». Впервые в истории суверенного Кыргызстана было создано коалиционное правительство, куда вошли представители этих партий. Коалиционное правительство объединило различные партии с различными платформами и из различных регионов. Состав депутатов характеризуется различной политической культурой. На одной стороне – сторонники модернизации республики на основе правовых норм, на другой – сторонники традиционализма, поддерживающие клановые и региональные нормы и ценности, третьи выдвигают исламистские каноны и т.д.

Впервые в истории парламента Кыргызстана был создан блок оппозиции в Жогорку Кенеше, куда вошли фракции партии «Ата Мекен» и «Ар-Намыс». Оппозиционность является закономерностью развития парламентской культуры гражданского общества и его институтов. В развитии парламентской культуры она играет роль эффективного механизма расширения проблемного поля и выявления новых ресурсов развития всей системы демократических политических отношений.

В плюрализме мнений многогранно синтезированы социально-политические ценности, интересы, мотивы, позиции и действия акторов парламентских отношений, что, в результате, способствует увеличению социально-политического потенциала демократического развития общества.

Политическая стабильность общества существенным образом зависит от способности кыргызстанской политической культуры к трансформации в сторону легитимации и институционализации разнородных социально-политических интересов, существующих на кыргызстанской почве, и от ее способности обеспечить функционирование представительных органов как инструмента нахождения жизнеспособного баланса этих интересов. Это в полной мере проявляется в конституционной трактовке полномочий Жогорку Кенеша. Ст. 70 Конституции Кыргызской Республики следующим образом формулирует функциональное предназначение парламента: «Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольную функцию в пределах своих полномочий» [7]. Коалиционное правительство объединило различные партии с различными платформами. По мнению аналитика М.Сариева, коалиции создаются исключительно из прагматических установок – тут не надо искать каких-то соглашений по политическим программам или идеологиям. По его мнению, консенсус по распределению портфелей – основной критерий при создании коалиций [8]. По мнению профессора Гарвардского университета США Джона Шоуберлайна, в Кыргызстане доминирует предпринимательская политика. По его мнению, внешние силы ввергли страну в политический кризис, они преследовали только корыстные интересы. У предпринимательских политических игроков не было общего видения восстановления страны. Здесь отражается опыт акаевской эпохи, когда доминировала предпринимательская политика. Она работала по принципу: поддержите меня и взамен получите то, что хотите, то есть от моего успеха зависит ваше благополучие. Во времена Бакиева все блага получали только политики, верные экс-президенту [9]. В республике сложилась историческая ситуация, когда формируется новая парламентская консенсусная культура. Политическая культура парламентариев является как бы образцом для всех граждан республики. Не в меньшей степени на эффективность депутатской деятельности влияют ее мотивационные и институциональные основания, что требует от парламентариев следующих качеств:

- владение основами политической теории парламентаризма;
- владение креативными и нормативными навыками;
- владение механизмами парламентской деятельности и отношений;
- владение навыками ролевого корпоративного дисциплинарного взаимодействия;
- эмоционально-волевая устойчивость и подготовленность к адекватной политической оценке и самооценке парламентской деятельности;
- политическая ответственность парламентариев;
- профессиональная эффективность законодательной власти;

- морально-этическая детерминированность функционирования системы парламентских взаимоотношений.

Должны быть также приняты во внимание организационно-политические и социально-психологические механизмы, которые определяют состояние профессиональной культуры парламентариев. Именно они во многом обеспечивают при благоприятных социально-политических, материально-технических, экономических и организационных условиях высокий уровень профессиональной парламентской культуры. Групповые, фракционные действия парламентариев должны регулироваться нормативно-правовыми актами, положениями и нормами в такой же степени, как индивидуальные и системные. Субъектом их регулирования являются партийные фракции или независимые, неформальные совокупности парламентариев, связанные с межличностными и межгрупповыми отношениями и выполняющие отдельные функции. При этом групповые, фракционные действия субъектов профессиональной парламентской деятельности должны быть достаточно жестко регламентированы (действия во фракции, участие в различных групповых мероприятиях типа фракционных совещаний и собраний). Выяснение этих условий как раз и предполагает использование всей системы критериев и показателей парламентской культуры в целом, что будет способствовать стабилизации и прогрессу республики.

Тенденции и перспективы развития парламентской культуры

Вопреки негативным прогнозам аналитиков, сегодня в республике действует реальная многопартийная система (184 партии), работает коалиционное правительство в условиях политической конкуренции, развивается соревновательная, конкурентная демократия, укрепляется партийное строительство, стали реальностью свобода слова и плюрализм мнений.

Кыргызстан сегодня переживает новый этап развития государственного правления. Наша республика является единственной страной в постсоветском пространстве, где действует парламентская государственная система правления. В республике работают многопартийный парламент и коалиционное правительство. Коалиционное правительство для Кыргызстана – это совершенно новый институт, основанный на новых принципах деятельности. Потребуется некоторое время, чтобы к нему привыкли и сама политическая элита, и общество. В парламенте постоянно идет политическая борьба, дискуссии, оппонирование, и все это проходит в стенах Жогорку Кенеша, а не на митингах, собраниях и манифестациях на площадях и улицах.

Несмотря на критическое отношение оппонентов парламентской республики в Кыргызстане, в парламенте работают депутаты из разных фракций. 2011 и 2012 гг. показали, что Жогорку Кенеш работоспособен, законодательная повестка дня сформирована, законопроекты принимаются.

П.Дятленко, эксперт по политическим вопросам аналитического центра «Полис Азия», отмечает, что, учитывая многообразие политической системы и экономики Кыргызстана, парламентская система правления в республике сохранится. Уверенная победа А.

Атамбаева означает, что в политике продолжают доминировать те политические силы, которые сменили режим Бакиева и установили парламентскую форму

правления. Атамбаева поддерживают те партии, которые сменили режим Бакиева и до этого составляли антибакиевскую оппозицию, и поэтому новый президент будет, в целом, продолжать тот же политический курс, который существовал в постапрельский период, проводился больше года президентом Р.Отунбаевой. Парламент отражает реально существующую ситуацию, и это, в какой-то мере, обеспечивает стабильность [10].

Несмотря на противоречивую работу Жогорку Кенеша за два года работы, можно увидеть не только конкуренцию в его работе, но и прозрачность принимаемых решений.

Депутат Жогорку Кенеша К.Осмоналиев в интервью радио «Парламент» (16 февраля 2013 г.), критикуя противников, говорящих о невозможности перехода Кыргызстана к парламентской республике, отметил, что если бы республика со дня суверенитета избрала путь развития по парламентской системе, то на сегодня парламентаризм уже дал бы свои положительные результаты. По его мнению, Кыргызстан, наоборот, сильно запаздывает, и по опыту самых развитых стран мира ясно, что страна может добиться развития только по пути парламентской демократии. Но для этого, подчеркнул он, требуется единство, терпимость и научный подход к вопросу развития парламентской системы, повышение культуры политической борьбы, соблюдения основного закона страны [11].

Однако об успешности демократизации в той или иной стране можно судить, оценивая не только институциональные перемены, но и то, как граждане относятся к власти, партиям и выборам, к идее демократии вообще. Оценка продвижения демократии в конкретном обществе зависит от многих обстоятельств: от характера режима и реального влияния политических партий и негосударственных организаций на политику в стране; от уровня и качества жизни населения; от уровня социальной защищенности граждан; от реального обеспечения прав и свобод граждан, их защиты от криминала и государства и т.д. Влияние названных факторов проявляется как на личностном уровне, так и на уровне коллективного, общественного мнения.

Если обратиться к социологическим данным по оценке гражданами Кыргызстана правильности пути развития республики на современном этапе, то можно увидеть противоречивые и неустойчивые взгляды респондентов. Мы видим перепады и сомнения в оценке правильности и неправильности развития Кыргызстана в связи с переходом к парламентской форме управления. В ноябре 2010 г. лишь 30 % респондентов считали, что страна развивается в правильном направлении, а 58 % – что в неправильном направлении. В сентябре 2011 г. уже 50 % опрошенных считали, что Кыргызстан развивается в правильном направлении, а 43% – в неправильном. В мае 2011 г. ситуация была немного хуже – 45 % населения сказали, что страна развивается в правильном направлении, а 44 % – что в неправильном направлении. Однако в августе 2012 г. вновь 47 % опрошенных говорят, что Кыргызстан развивается в правильном направлении, а 39 % говорят, что в неправильном (см. рис. 1).

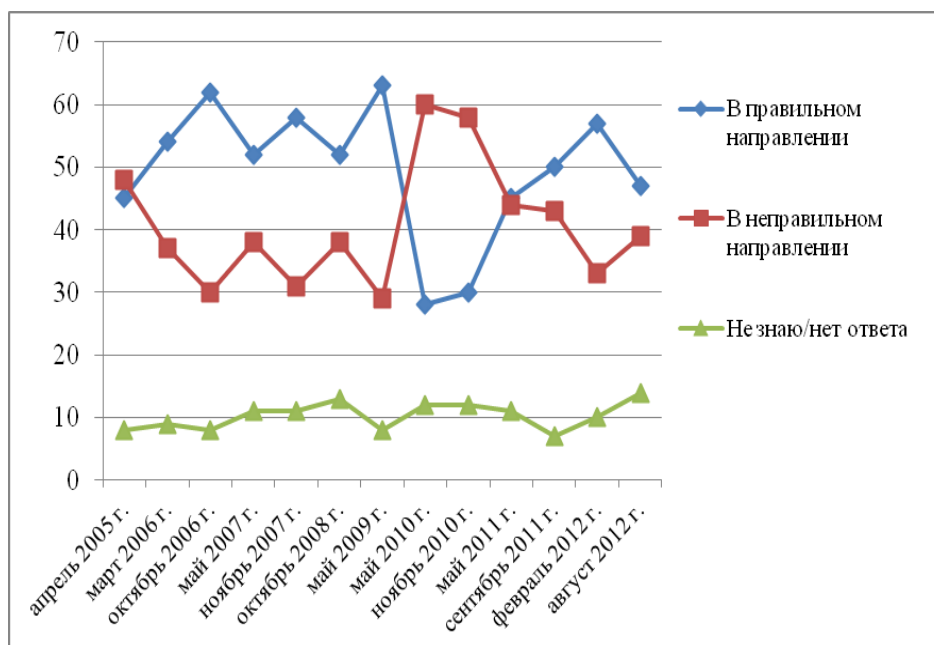


Рис. 1. В целом Кыргызстан развивается...

Сельские и городские жители ситуацию оценивают одинаково. Немного больше респондентов из сел считают направление страны правильным. Жители Бишкека остаются пессимистами. Все возрастные группы оценивают направление развития страны похоже. Самая большая часть оптимистов – среди самых молодых респондентов. В августе 2012 г. на юге и в Бишкеке люди более пессимистичны – 46 % на юге и 49 % в Бишкеке говорят, что Кыргызстан развивается в неправильном направлении, в то время как на севере так говорят 23 %.

Как было рассмотрено выше, депутаты Жогорку Кенеша из различных партий, входящих как в коалицию большинства, так и в оппозицию, на практике видят положительность парламентской формы правления, которая отражается, во-первых, в прозрачности в принятии решений ЖК, во-вторых, в повышении ответственности депутатов в своих высказываниях и предложениях в связи с трансляцией на телевидении, радио, интернет-сайтах, республиканских газетах. Положительную роль в создании атмосферы состязательности сыграло и формирующееся гражданское общество республики.

По мнению сотрудника Института стратегических исследований Монголии Санчира Жаргалсотхана, в Монголии потребовалось 6-7 лет, прежде чем парламентская система прижилась. По его мнению, парламентаризм для Монголии имеет следующие преимущества: выборы проходят в атмосфере открытости и прозрачности, и парламентская система служит «фильтром» против концентрации влияния в руках одного человека – премьер-министра или президента [12].

В целом парламент – «представитель» нации, так сказать, нация в миниатюре. Парламент – символ нации. Это «социальный механизм», устроенный и действующий по определенным правилам; организация, т.е. совокупность

структур, правил взаимодействия; живое сознание людей, составляющих как сам депутатский корпус, так и обслуживающий его аппарат; совокупность знаний, привычек, поведенческих стереотипов, социальных установок людей, действующих в парламенте, самым существенным образом влияет на его формирование. Неформальные социокультурные факторы, влияющие на «внутреннюю среду» работы парламента, стали ведущими направлениями в науке о менеджменте, начиная с работ Г. Саймона 40-50-х годов XX в.

Однако на сегодняшний день определить баланс между достижениями и недостатками в развитии парламентаризма в КР сложно. За период суверенитета в Кыргызстане поменялось 11 правительств, а смена их приводила к смене всей структуры правительства. Изменение лихорадит работу аппарата, происходит сокращение кадров, которым выплачивается компенсация. Но уволенные госслужащие вновь возвращаются через конкурсы. Госслужащие сокращаются, но вновь восстанавливаются и затем их количество увеличивается. Названия ведомств меняются, у каждого министра свое видение. В республике возникли проблемы в соотношении политических и административных должностей. В ходе реорганизации структуры происходит перевод административной должности в политическую. Меняется реестр, даже такие должности, как эксперт, становятся политическими должностями, что ведет к тому, что при смене правительства меняется структура правительства и происходит кадровая перестановка.

Частая смена верхнего эшелона власти со сменой правительства приводит к смене управленцев среднего звена, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на среднем звене управления, которое является костяком государственного управления и развития страны. Именно средний слой управления является держателем «институциональной памяти» министерств, ведомств, предприятий. Каждый раз со сменой правительства меняется вектор развития в республике и получается, что предыдущий период «потрачен впустую», 2-3 года потраченной человеческой энергии, материальные ресурсы теряются впустую, происходит разрыв преемственности, теряется то, что было достигнуто или незавершено в прошлые периоды.

В республике высокая текучесть кадров в государственной и муниципальной службе. Так, в 2011 г. она составила 30 % и затронула средний слой управленцев, которые имеют институциональную память, но теряют работу в результате смены правительства.

Новое правительство предлагает новый вектор развития, отменяются предыдущие проекты, что приводит не к «топтанию на одном месте», а происходит откат в развитии. Например, бывший министр внутренних дел З. Рысалиев открыл проект «Безопасный город» – установление видеонаблюдения на дорогах, но его сменяют, и новое руководство отменяет данный проект, посчитав его нерациональным и объявив, что существуют коррупционные схемы. Но для подготовки данного проекта были выделены определенные человеческие часы и материальные ресурсы. Очевидно, что продолжение данного проекта дало бы определенные результаты. Такой пример можно найти в любом министерстве.

На наш взгляд, необходимо ввести механизм, запрещающий смену кадров на среднем уровне. Политическая смена должностей должна проходить, не задевая средний уровень управления. Введение государственных должностей статс-секретарей имеет положительный опыт в республике, однако, кроме них, все среднее звено управления меняется с приходом нового правительства. Например,

можно применить опыт Турецкой Республики, где при смене кабинета министров управленцы среднего звена, «золотая бюрократия», сохраняется в неизменном виде.

В Советском Союзе стабильность и рост экономики объяснялись преемственностью в кадровой политике. Министры сидели десятилетиями, например, К.Кондучалова была министром культуры Киргизской ССР почти 25 лет, именно в этот период происходит расцвет культуры в республике. И.Раззаков был первым секретарем ЦК КП Киргизской ССР с 1945 по 1961 гг. – в этот период в республике были открыты такие флагманы промышленности, как машиностроительный завод им.М.Фрунзе, открылись высшие учебные заведения: Фрунзенский политехнический институт, педагогические институты в городах Оше, Пржевальске, институт искусств, физкультурный институт, создана самостоятельная Академия наук Кирг.ССР и т.д. Именно в эти годы республика превращается в развитую промышленную республику с созданием основ энергетической промышленности. Поскольку сегодня в парламентском Кыргызстане такая кадровая политика невозможна, то в государственном управлении костяк государственных управленцев должен оставаться неизменным (с разработкой соответствующего дополнения в законе о государственной и муниципальной службе). Во-вторых, необходимо изменение трудового законодательства КР, которое должно учитывать рыночные реалии и быть либеральным к работодателям. Оно должно регулировать необходимость замены работников по их компетенции, которая необходима в условиях глобализации и информационных технологий.

Как известно, несовершенство законодательства, снижение профессионального уровня служащих, низкая оплата труда, неконкурентная заработная плата, снижение мотивации служащих, высокая текучесть кадров, снижение доверия граждан к государственной и муниципальной службе и другое провоцируют отток квалифицированных кадров в частные структуры.

Нестабильность коалиционного правительства и частая его смена ведут к откату назад, так как переломные решения не принимаются. Частая смена руководства ведомств и государственных компаний ведет к смене всей команды, каждая смена – это потеря одного года в развитии (например, Мегаком, Фонд государственного имущества КР, Министерство транспорта КР и т.д.). В противовес такой политике, например, в Израиле, Турции, Англии смена коалиции ведет к смене только первых руководителей министерств, весь бюрократический аппарат продолжает работать, не говоря уже о компаниях. Сама по себе коррупция и борьба за потоки есть в любой стране, только в устоявшихся демократиях смена коалиции не ведет к смене всего аппарата руководства и исполнителей вплоть до уборщиц.

Политическая культура включает в себя и уровень профессионализации политической деятельности, т.е. количество подготовленных политических кадров (депутатов различных уровней, государственных и муниципальных служащих, организаторов политических процессов и др.), политическую и правовую грамотность населения, наличие соответствующих аналитических и экспертных центров, уровень осведомленности граждан о деятельности органов власти, политическую толерантность, правовое сознание.

Опыт последних лет становления системы государственного управления в Кыргызстане показывает, что низкий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих и, соответственно, низкая эффективность управления

являются одним из наиболее слабых звеньев государственного управления в Кыргызстане.

Сегодня страна нуждается в управленческих кадрах с новым стилем мышления и новыми подходами в работе, владеющих не только соответствующими знаниями, но и навыками применения этих знаний для решения полезных задач.

В республике, можно сказать, есть определенные продвижения в этом направлении. От постоянного повышения квалификации и компетенции государственных и муниципальных служащих (организаторов политических процессов) зависит качество принимаемых ими управленческих решений, а также качество реализации этих решений. В связи с этим был издан указ президента Кыргызской Республики от 11 июля 2012 года № 135 «О некоторых мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления» [13].

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики была преобразована в Академию государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (АГУПКР). Основными направлениями деятельности АГУПКР являются разработка и реализация образовательных программ для специалистов в области государственного и муниципального управления, соответствующих лучшим мировым стандартам; организация эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих; организация и проведение научно-исследовательской и экспертно-аналитической работы по вопросам государственной политики.

Всего с сентября 2012 г. по январь 2013 г. в АГУПКР повысили квалификацию 816 государственных и муниципальных служащих без отрыва от производства. В основном это госслужащие центральных органов, главные и ведущие специалисты профильных и общих отделов министерств и ведомств республики. Они занимались на курсах по 1-2 недели. В программу этих курсов были включены следующие дисциплины: «Парламентаризм», «Политическая система в КР», «Управление программами и проектами развития», «Управление конфликтами» и т.д.

Устойчивое развитие общества в условиях его трансформации немыслимо без политической культуры, основанной на позитивных ценностях, воспринимаемых большинством граждан страны. Кыргызстанское общество, прошедшее очередной переломный этап, должно, прежде всего, определиться, согласно каким ценностям и целям стоит жить дальше.

В национальной Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг. [14] перед Кыргызстаном поставлена задача в ближайшие пять лет (в период 2013-2017 годы) состояться как демократическое государство с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения. Необходимы развитие у граждан общего понимания своей страны как демократического правового государства, нахождение баланса между укреплением общих ценностей для всех граждан страны и уважительным отношением к различиям между этносами, укрепление единства народа Кыргызстана на основе системной деятельности государства, органов местной власти и институтов гражданского общества по обеспечению социальной сплоченности.

Для достижения этих целей одной из приоритетных задач выдвинуто формирование у граждан республики общегражданской идентичности, осознание каждой личностью себя как «Кыргыз жараны» (гражданин Кыргызстана), воспитание гражданского патриотизма, укрепление межэтнического согласия и толерантности, воспитание культуры мира и нетерпимости к любым формам насилия и дискриминации [15]. Ожидаемый результат – укрепление государственности, которая основана не на этнической принадлежности, а на общегражданской идентичности.

Как известно, долгосрочность устойчивого развития зависит от стабильности человеческих взаимоотношений, основанных на знании того, как использовать имеющиеся ресурсы социально-экономического развития сегодня и что оставить будущим поколениям.

Плюсы Кыргызской Республики в том, что она быстро учится. Скоро осознание необходимости преемственности в кадровой политике придет, и думается, будут приняты законы о недопущении смены руководства в хозяйственных субъектах и управленцев среднего уровня в государственных структурах.

Таким образом, можно выделить следующие положительные достижения в развитии парламентаризма в КР:

- Создана эффективная система сдержек и противовесов, то есть не должна доминировать ни одна из ветвей власти.
- Внутри парламента действуют коалиция большинства, фракции и оппозиция.
- Формируется консенсусная парламентская культура.
- Развивается политическая конкуренция. Формируются новые формы взаимодействия с институтом президента, другими ветвями власти, местным самоуправлением, без согласованности и синхронизации действий с которыми реформы обречены на провал.
- Прозрачность и открытость в принятии решений.
- Общество постепенно переходит от «уличной демократии» к парламентской демократии.

Также можно выделить следующие недостатки, которые необходимо преодолевать, или отрицательные стороны парламентаризма в Кыргызстане:

- Партийное строительство ориентировано на лидера, а не на идеологию.
- Слабая партийная работа. Партийное строительство только начинает развиваться. Партии стали говорить о необходимости активизации партийной деятельности, так как осталось лишь 2 года до следующих выборов.
- Раскол внутрипартийных фракций.

- Проблемы в проведении кадровой политики. Коалиция поделила министерства и города и назначение своих представителей от партий на ответственные должности, нарушив принцип профессионализма, что негативно сказывается на работе министерств и отраслей.

Сегодня в республике актуализируется необходимость трансформации существующей системы партийного строительства как непереносимого условия демократической консолидации общества и разрешения, на этой основе, проблем стабильного развития республики.

Список использованной литературы

1. Ковбенко Л. Н. Парламентская культура в современном российском политическом процессе: условия и факторы развития. – СПб., 2008. – С.5.
2. О мерах по совершенствованию гендерной политики в КР: Указ Президента от 20 марта 2006 г. // Нормативные акты Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – № 14. – С. 5.
3. Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. – Б., 2007. – С. 280.
4. Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. – Б., 2007. – С. 280; Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. //Нормативные акты Кыргызской Республики. – Б., 2010. – № 35. – С. 51.
5. Национальный отчет человеческого развития, 2009 г. / ПРООН, Кыргызстан. – 2010.
6. Ибраев Т. Политические партии Кыргызстана: если выборы будут завтра. – Бишкек// www.ipp.kg
7. Конституция Кыргызской Республики. – Б., 2010. – С. 95.
8. <http://www.voanews.com/russian/news/Analysis-and-perspectives/Coalition-2010-11-26-110850749.html>
9. <http://www.voanews.com/russian/news/Analysis-and-perspectives/Coalition-2010-11-26-110850749.html>
10. Дятленко П. Победа Атамбаева означает сохранение парламентской республики в Киргизии//<http://pegnum.ru/news/1463765.html#ixzz2MP9ELMdH>
11. Осмоналиев К. Кыргызстан сильно запаздывает со вступлением на путь парламентской республики. 18 февраля 2013, 09:09//<http://www.ca-news.org/news:1057501>
12. Демократия: почему у Монголии получилось – Голос Америки//www.golos-ameriki.ru/content/mongolia-democracy.../247261.html
13. Указ Президента Кыргызской Республики от 11 июля 2012 года № 135 «О некоторых мерах по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере государственного и муниципального управления» //www/president.kg
14. Национальная Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг.// http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi/
15. Там же. – С. 33.
16. Гаджиев К.С. Политическая культура: теория и национальные модели. – М., 1994.
17. Галиева З. Политическая трансформация суверенного Кыргызстана: Динамика и особенности. – Б., 2007.
18. Государства Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития. – Б., 2008.
19. Орлов И.Б. Политическая культура России XX века. – М.: Аспект Пресс, 2008.
20. Чиналиев У. Политические партии Кыргызстана. – М., 1999.

М.Ш.Алимбеков

канд.юр.наук, доцент департамента
специалитета Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Methods of anti-corruption expertise of national legislation.

Опасность распространения коррупции представляет серьезную угрозу основам общества и государства, поскольку коррупция приводит к деформации общественного сознания, к появлению теневых структур и способов решения экономических и социальных вопросов, тем самым разрушая институты общества и государства [1].

Коррупцию нельзя рассматривать всего лишь как симптом плохого управления (менеджмента). Коррупция – это свойство любого государства, свойство, потенциально проявляющееся при определенных условиях социального бытия. Задачи государства и общества в этом свете – минимизировать коррупционные проявления, используя весь комплекс мер противодействия ей. Борьба с коррупцией является первостепенной задачей для большинства государственных органов, она постоянно находится в центре внимания СМИ, международных организаций, представителей гражданского общества. Разрабатываются необходимые документы для предупреждения и борьбы с коррупцией. Несмотря на предпринятые меры, нельзя сказать, что результаты полностью соответствуют поставленным целям.

Согласно общепринятому мнению, коррупция развивается отчасти благодаря несовершенству нормативной базы, следствием которой является тот факт, что применяемые правовые нормы уже не являются факторами стабилизации и организации общества, а именно их искаженное применение и способствует возникновению и распространению коррупции. Правовые урегулирования, включенные в нормативные акты, имеют общеприменимый обязательный характер, подразумевая тем самым их императивность и «законность». Следовательно, если нормативный акт содержит пробелы или элементы, позволяющие его неадекватное применение, данная ситуация принимается как должное, а соответствующие стороны правоотношений поступают иногда в связи с их личным восприятием и субъективными интересами [2].

Правовая теория и практика приняли тот факт, что одним из самых эффективных механизмов на данном этапе является экспертиза проектов нормативно-правовых актов, а самой новаторской является антикоррупционная экспертиза. Вопрос антикоррупционной экспертизы является одним из важнейших этапов реализации системного подхода к противодействию коррупции в законодательном аспекте. Вопрос же о разработке и внедрении целенаправленной и систематической антикоррупционной экспертизы законодательства в Кыргызстане на сегодняшний день является более чем актуальным, прежде всего, для тысячи граждан, которые в своей повседневной жизни, профессиональной деятельности, бизнесе и т.д. вынуждены обращаться в государственные органы или органы местного

самоуправления. Во всех этих ситуациях они сталкиваются с недобросовестными чиновниками, прямо или косвенно вымогающими взятки, создающими необоснованные барьеры в бизнесе на «законных» основаниях, а значит, без опаски и беззастенчиво. В законах и подзаконных актах сотни тысяч лазеек, позволяющие чиновникам не бояться. Именно наличие этих лазеек создает благоприятную питательную среду для высокого уровня коррупции в стране [3].

В связи с этим задача очищения законодательства от тех положений нормативно-правовых актов, которые облегчают жизнь коррупционерам и придают коррупционным сделкам видимость законности, которые порождают соблазны чиновникам возможности незаконного обогащения и вымогательства, является одной из важнейших и приоритетных.

Источником коррупции может быть любой нормативно-правовой акт, который из-за поспешности в подготовке, а иногда по умыслу разработчиков бывает неопределенным, избыточным и противоречивым. В условиях экономического спада и хозяйственного кризиса коррупция приобретает огромную социальную опасность. Люди перестают верить в действенность принятых законов, начинают искать слабые места и обходные пути в законодательстве, в том числе и региональном на местах. И если в законах остаются лазейки, то нечистые на руку ответственные люди могут использовать их в своих интересах. Именно поэтому мониторинг законодательства на взяткоемкость, проведение антикоррупционной экспертизы действующих и вновь принимаемых законов должны стать обязательными для всех уровней власти. Если новый закон еще до своего принятия пройдет всестороннюю экспертизу, то это будет лучшей превентивной мерой защиты от соблазна чиновника превысить свои полномочия [4].

Мониторинг законодательства выполняет еще одну важную функцию – обеспечивает связь законотворческой деятельности с правоприменительной практикой, выявляет состояние общественных отношений, качество законов, принимаемых государственными органами и реализуемых в практике публичного, корпоративного и частного управления, а также в правоохранительной деятельности государства. Поэтому мониторинг следует рассматривать как завершающее звено системы законодательной деятельности, обеспечивающее ее самоорганизацию.

Правовые предпосылки коррупции могут создаваться умышленно или в результате ошибок, недостаточной требовательности к качеству нормативных правовых актов, к процедуре их разработки, в силу сложившихся традиций нормотворчества. Они могут предназначаться для разового пользования; создаваться с целью многократного применения; многократно использоваться лицами, не участвующими в их подготовке.

Во всех случаях правовыми предпосылками коррупции создаются возможности новых коррупционных практик: легитимизируются, защищаются от преследований действия (решений), подготавливающие коррупционные сделки; ограничиваются возможности профилактики коррупции. В любом случае даже одна единственная правовая предпосылка коррупции и основанная на ней «разовая» коррупционная сделка могут нанести значительный коррупционный ущерб обществу и государству. Поэтому нормативные правовые акты не должны содержать положений, в отношении которых признано, что они могут быть использованы в коррупционных целях

Для кыргызских и иностранных граждан, занимающихся бизнесом, в частности, это будет означать, что они существенно меньше будут сталкиваться с ситуациями узаконенного вымогательства со стороны недобросовестных чиновников и страдать от избыточных цен, низкого качества товаров и услуг, недобросовестной конкуренции, порождаемых теми же чиновниками необоснованными преференциями.

Антикоррупционная экспертиза является отдельным видом комплексной экспертизы, направленной на предупреждение возникновения и/или выявление коррупционных факторов и устранение или снижение их возможных последствий.

Целью антикоррупционной экспертизы являются:

- выявление положений, содержащих коррупционные факторы;
- выявление положений, не соответствующих или противоречащих национальным или международным антикоррупционным стандартам;
- разработка рекомендаций (предложений) для исключения или снижения влияния коррупционных факторов.

Задачами антикоррупционной экспертизы являются:

- устранение причин, порождающих коррупцию и противодействие условиям, способствующим ее проявлению;
- реализация антикоррупционной политики;
- формирование нетерпимости по отношению к коррупционным действиям [5].

К основным принципам антикоррупционной экспертизы относятся:

- определение базовых коррупционных «моментов»;
- системность в выявлении коррупционных факторов;
- публичность, открытость проведения антикоррупционной экспертизы;
- предание гласности итогов антикоррупционной экспертизы;
- возможность составления рейтинга должностей государственной службы, потенциально опасных с точки зрения коррупции.

Меры по противодействию коррупции можно разделить на две группы. В первую группу входят меры по борьбе с внешними проявлениями коррупции, с уже существующей коррупцией. Эта группа мер имеет так называемый карательный характер. Вторая группа объединяет меры упреждающего характера: устранение институциональных предпосылок, обуславливающих коррупцию, условий, способных спровоцировать (породить) коррупционные правонарушения, увеличить их рост. Эти меры отличаются системностью в отличие от карательных мер.

Совершенствование законодательства, очищение его от норм, порождающих, провоцирующих или способствующих росту коррупции, является одним из важнейших направлений противодействия коррупции, относящей ко второй группе мер. Функция антикоррупционной экспертизы состоит в анализе проектов законов на предмет содержания в них условий (коррупционных факторов), потенциально способствующих коррупционной практике, оценки степени возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях, даче рекомендаций по их устранению.

Квалификация эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу, должна позволять ему увидеть и продиагностировать коррупционные симптомы, оценить реальную степень возможности использования коррупционных факторов. Поэтому анализ на коррупционность проекта закона должен проводиться экспертом – специалистом, имеющим юридическое образование и квалификацию, профессиональный опыт в сфере предмета регулирования проекта закона. При необходимости могут привлекаться специалисты из других областей знаний (юрист-криминолог, экономист и др.). Эксперт при проведении антикоррупционной экспертизы должен основываться на Конституции, законодательстве, утвержденной государственной политики в области противодействия коррупции, международных договорах. В своей работе эксперт должен использовать общетеоретические и специальные познания, в том числе знание практики применения законодательства, как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области. Эксперту необходимо принимать во внимание информацию СМИ, решения Верховного суда и местных судов, результаты общественных слушаний [6].

При проведении первого этапа антикоррупционной экспертизы *«Оценка положений проекта закона в соответствии с общими требованиями антикоррупционной экспертизы»* эксперту следует пройти семь шагов и ответить на соответствующие поставленные вопросы.

Шаг 1. *Определение отрасли законодательства, к которой относится предмет регулирования проекта закона.* Эксперту рекомендуется руководствоваться общеправовым классификатором отраслей законодательства, утвержденным Указом Президента КР от 2 января 1995 г.

Шаг 2. *Выделение положений проекта закона, обуславливающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы.* Эксперту необходимо ответить на следующие два вопроса: Содержатся ли в проекте закона положения, регулирующие отношения, которые обуславливают обязательность проведения антикоррупционной экспертизы? Какие именно отношения урегулированы проектом закона, что обуславливает обязательность проведения антикоррупционной экспертизы?

Шаг 3. *Анализ положения проекта закона на соответствие Конституции Кыргызской Республики.* Для этого эксперту необходимо ознакомиться с нормами Конституции КР, гарантирующими и направленными на противодействие коррупции; оценить положения проекта закона на предмет соответствия нормам Конституции КР.

Шаг 4. *Анализ положений проекта закона на соответствие принятой государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам в рамках реализации государственной политики.* Для этого эксперту

необходимо ознакомиться с государственной политикой в области противодействия коррупции и программными документами, принятыми в целях реализации государственной политики; оценить положение проекта закона на соответствие государственной политике и указанным программным документам.

Шаг 5. Анализ положений проекта закона на соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика. Для этого эксперту необходимо:

- ознакомиться с международными договорами в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика;
- оценить положения проекта закона на соответствие международным договорам в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика.

Шаг 6. Анализ положений проекта закона на соответствие законодательству Кыргызской республики, регулирующему вопросы противодействия коррупции. Для этого эксперту необходимо:

- изучить законодательство КР, относящееся к сфере противодействия коррупции;
- соотнести положения проекта закона с нормами данного законодательства;
- соотнести положения проекта закона с нормами других законов, регулирующих вопросы, имеющие отношение или касающиеся предмета регулирования и положений проекта закона;
- сделать выводы о том, что положения проекта закона соответствуют либо противоречат законодательству КР, либо несут в себе концепцию по изменению действующих законов с целью устранения в них коррупционных норм.

Шаг 7. Проверка правильности использования понятий и терминов. Во избежание неправильного понимания и толкования одних и тех же понятий и терминов, используемых в международных договорах и законодательстве КР, эксперту следует:

- внимательно подходить к анализу различных понятий и терминов;
- использовать понятия и термины в том значении, в котором они приняты в международном праве и законодательстве Кыргызской Республики.

При проведении **второго этапа** антикоррупционной экспертизы «Оценка положений проекта закона в соответствии со специальными требованиями антикоррупционной экспертизы» эксперту следует пройти **12 шагов** и ответить на следующие вопросы:

Шаг 1. Оценка проекта закона на содержание в нем бланкетных и /или отсылочных положений. Часто положение проекта закона формулируется в виде:

- отсылочного положения, отсылает к другой норме проекта закона или другого закона;

– бланкетного *положения*, предоставляет публичным органам или должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения.

Пример бланкетной нормы можно видеть в нижеследующей статье 29 ЗК КР «Предоставление земельного участка в собственность или пользование на торгах. П.1 Специально уполномоченный государственный орган предоставляет земельный участок в собственность или пользование путем продажи на торгах, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи и статьей 32 настоящего Кодекса. *Стартовой стоимостью земельного участка, выставляемого на торги, является стоимостная оценка (нормативная цена земли).* П.2 Порядок проведения торгов определяется специально уполномоченным государственным органом в соответствии с Гражданским кодексом КР. П.5. Допускается предоставление земельных участков в населенном пункте на условиях аренды без проведения торгов в соответствии с типовым положением, принимаемым Правительством КР».

Шаг 2. Оценка проекта закона на содержание положений, предоставляющих расширенные права по ведомственному или локальному нормотворчеству. Проект закона может предусматривать широкие возможности ведомственного нормотворчества: принятие публичным органом собственно подзаконных актов. Этот фактор связан с предыдущим шагом – наличием отсылочных и бланкетных положений, так как открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными актами. Пример нормы, предоставляющей широкие права по ведомственному нормотворчеству, можно увидеть в статье 21 Закона КР «Об электроэнергетике» В этой статье предусмотрено, что тарифы устанавливаются Государственным агентством по энергетике при правительстве КР, и приводятся принципы, которыми агентство должно руководствоваться. Однако вопросы, регламентирующие порядок установления и методик расчета тарифов на электроэнергию, не урегулированы. Более того, не предусмотрено, каким органом разрабатываются и утверждаются данные нормативные акты. Налицо правовой пробел.

Шаг 3. Оценка проекта закона на содержание в нем положений, устанавливающих завышенные требования (административные барьеры). Завышенные требования положений проекта закона вызывает их коррупционность в случае, если:

– правовые ограничения и обременения, накладываемые на субъект, требуют с его стороны затрат ресурсов в большей степени, чем это могло быть;

– вызывает затрудненность или невозможность исполнения требований норм, а также допускающие наложения на субъект дополнительных потерь в процессе привлечения его к ответственности. Например, высокое количество проверок, пресечение контрольных полномочий публичных органов. Установление высокого уровня зарегулированности деятельности бизнеса и граждан, влекущие для них высокие издержки, вызывает почти неизбежно коррупционные отношения. Субъект платит чиновнику за свое неисполнение установленного завышенного требования.

Шаг 4. Оценка проекта закона на содержание в них положений, устанавливающих дискреционные полномочия должностного лица. Коррупционность дискреционных полномочий состоит в возможности выбора должностного лица между применением высоких требований закона и отказа от

них, между применением варианта, отвечающего интересам государства и общества, и варианта, который отвечает корыстным интересам должностного лица или третьих лиц. В качестве примера можно привести положения Кодекса КР «Об административной ответственности», которые вызывают возникновение чрезмерных дискреционных полномочий: наличие низших и высших пределов наказания – «вилочка» (*относительно определенных санкций*). Например, в ст. 90 *Нарушение санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических правил* разница между низшим и высшим пределом наказания, установленным за правонарушение, составляет 10, а при повторном правонарушении – 30 расчетных показателей. Должностное лицо свободно в выборе любой величины.

Шаг 5. Оценка положений проекта закона на содержание определения компетенции публичных органов и должностных лиц по формуле «вправе». В положениях проекта закона компетенция публичного органа, должностного лица может быть определена при помощи формулировок «вправе», «может». Это может относиться к любым видам полномочий: регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию). Право и обязанность образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Например: ст. 27 НК КР «Права Налоговой службы на получение информации. П.1 Налоговая служба имеет право, своевременно направив обоснованное письменное уведомление, потребовать от соответствующего субъекта: П.П.1. Представить информацию о совершенных экономических сделках этого субъекта с проверяемым налогоплательщиком».

Шаг 6. Оценка положений проекта закона на наличие или отсутствие конкурсных процедур. Эксперту следует принять во внимание, что осуществление некоторых видов полномочий (разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (аренды, закупки или подряда и т.д.). Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятный субъективный подход должностного лица, тем самым снизить возможности совершения коррупционной сделки.

Шаг 7. Оценка положений проекта закона на отсутствие специализированных запретов и ограничений должностных лиц. Эксперту при анализе проекта закона следует выявить:

- имеются ли в проекте закона какие-либо ограничения и запреты для должностного лица при осуществлении им от имени государства деятельности, связанной с финансовыми и имущественными отношениями;
- какие ограничения и запреты существуют для должностного лица в случае оставления им своей должности;
- имеются ли какие-либо ограничения и запреты для должностного лица при осуществлении возложенных на него функции и полномочий.

Шаг 8. Оценка проекта закона на содержание в них положений, устанавливающих составы правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а

также их конкретную ответственность. Эксперту необходимо проанализировать проект закона или нормативный акт, к которому есть отсылка, на наличие в нем положений об ответственности публичных органов и должностных лиц за нарушения, включая нарушение специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к должностному лицу запретам и ограничениям. Эксперт должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности законодательства о государственной службе.

Шаг 9. Оценка положений проекта закона на содержание или отсутствие процедуры доступа к информации. Фактор отсутствия в положениях проекта закона процедуры доступа к информации является близким к фактору отсутствия контроля, включая общественный за деятельностью публичных органов и должностных лиц. Эксперт должен провести анализ положений проекта закона на соответствие нормам Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» и Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР».

Шаг 10. Оценка проекта закона на содержание положений, устанавливающих контроль, в том числе общественный, за публичными органами, должностными лицами. При анализе проекта закона эксперту следует обратить внимание на следующее:

- наличие норм, обеспечивающих информационную открытость публичных органов и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности публичного органа (наличие интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращения граждан и юридических лиц и заполнение форм документов).

Шаг 11. Оценка положений проекта закона на наличие «конфликта интересов». Проект закона анализируется на содержание положений, допускающих «конфликт интересов», когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов.

Шаг 12. Другие коррупционные факторы. Существуют другие коррупционные факторы, которые может установить эксперт при анализе положений проекта закона. Например, к ним можно отнести установление пробелов в регулировании того или иного вопроса, позволяющих публичным органам, должностным лицам самостоятельно устанавливать собственные полномочия.

По результатам анализа положений проекта закона эксперт составляет экспертное заключение со следующими выводами: положения проекта закона не содержат коррупционных факторов; положения проекта закона содержат коррупционные факторы. Экспертное заключение должно содержать обоснование и оценку каждого выявленного коррупционного фактора в форме оценочного листа. Рекомендациями могут быть предложения по исключению или изменению положений проекта закона, содержащих коррупционные факторы [7].

Своевременная, профессиональная и тщательно проведенная антикоррупционная экспертиза позволяет повысить качество законопроектов, проанализировать возможные последствия воздействия принимаемых на их основе законов и найти в них недостатки до момента принятия Жогорку Кенешем Кыргызской Республики окончательного решения.

Список использованной литературы

1. Мишин Г. К. Коррупция понятие, сущность, меры ограничений. – М., 1991.
2. Васин Ю.Г. О некоторых аспектах разработки поискового прогноза законодательной деятельности в сфере борьбы с коррупцией // Проблемы борьбы с коррупцией. – М., 2009.
3. Пуздери А., Шаршенбаев А. Методика проведения антикоррупционной экспертизы: Методическое пособие. – Б., 2010.
4. Лунев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. – 2006. – № 8.
5. Красновский Г.Н. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией // Проблемы борьбы с коррупцией. – М., 2009.
6. Селюткин А. В. Подследственность взяточничества // Проблемы борьбы с коррупцией. – М., 2009.
7. Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению / Жогорку Кенеш КР. – Б., 2007.

Н.А. Нуралиев

соискатель Академии
государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

МИГРАЦИЯ И ЕЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

The process of migration affects the change of political, economic, demographic, religious, ethnic and cultural situation in both the sending and in the receiving society.

Политические, социально-экономические перемены конца прошлого и начала 21-го веков существенно изменили общественно-политическую и экономическую ситуацию на постсоветском пространстве. Одним из видных показателей таких изменений стала активнейшая миграция населения, когда сотни тысячи человек были вынуждены мигрировать из одного государства в другое, становясь участниками глобализационного миграционного процесса.

Определять миграцию населения стали такие факторы, как реформирование политической и социально-экономической системы; появление свободы передвижения населения; факторы обострения межнациональных отношений; развитие рыночных отношений; напряженной ситуацией с безработицей на рынке труда, существенным отставанием в уровне социально-экономического развития от других постсоветских стран; включения республик в сложные процессы транснационализации мировой экономики.

Миграция населения представляет собой одну из сторон общественных отношений, которые непосредственно связаны с его передвижением.

Термин «миграция» происходит от латинского «migratio», что означает «переселение», «перемещение».

Будучи пространственным движением населения, миграция характерна для всех видов человеческого общества. При этом существуют серьезные различия в направленности, интенсивности и в составе миграционных потоков, а также в их экономических, социальных и демографических последствиях у разных исторических эпох и даже в разных странах с отличающимися природно-географическими условиями жизни, уровнями экономического развития и структурами населения.

К миграции традиционно относили такие перемещения людей, которые связаны с переселением людей в новые места на постоянное жительство. Но в современных условиях, характеризующихся процессами глобализации, перемещения населения стали гораздо более разнообразными и намного интенсивнее. Это требует уточнения формулировки термина «миграция» с учетом нынешних особенностей и потребностей путем расширения его рамок. Следует учитывать, что сейчас к миграции стали относить и временные перемещения людей, вызванные потребностью в таких процессах, как учеба, работа, предпринимательская деятельность, развлечения, туризм и т.п., которые осуществляются достаточно длительное время [1, с.129].

В результате на сегодняшний день миграция представляет собой явление не только социально-экономического характера, но включает в себя этнографические,

социально-психологические, политические и нормативно-правовые аспекты. Миграция – это явление, которое не является однозначным ни по сути, ни по содержанию. Сейчас происходит формирование миграционных потоков качественно нового содержания, появление которых связано со складывающейся в современном мире экономической и политической обстановкой [2, с.11].

По формам проявления, по своей природе и последствиям миграция населения является сложным процессом. В зависимости от интенсивности протекания миграционных процессов в различные сферы политической и социально-экономической жизни населения вносятся все более существенные изменения, все больше изменяется его территориальное распределение. Миграция является тем фактором, который положительно влияет на обмен производственным опытом и трудовыми навыками, на половозрастную структуру и семейный состав, существенно содействует личностному развитию людей. Миграция самым тесным образом связана с политической, социальной, профессиональной и отраслевой мобильностью населения.

Миграция является тем самым фактором, который во многом определяет национальную политику, сказывается на экономическом развитии страны, обуславливает социальные, международные и межнациональные отношения.

Во второй половине двадцатого века процессы миграции приобрели глобальные масштабы и охватили все континенты планеты, самые разные сферы общественной жизнедеятельности, затронув каждый социальный слой и группу людей. По сравнению с предшествующими временами взаимная связь между социальными изменениями и миграциями существенно углубилась, а сами процессы миграции стали важнейшей причиной и катализатором изменений в человеческом социуме, включая политические. Эмиграция довольно сильно влияет на такие характеристики стран, как национальный состав, демографическая структура, политическая расстановка сил и общая численность населения.

Современная наука может предложить более 40 определений миграции.

Первое научное определение миграции населения было дано английским ученым Э.Равенштейном, который рассматривал миграцию как «постоянное или временное изменение места жительства человека», как «непрерывный процесс», формирующийся в ходе взаимодействия четырех групп факторов: действующих в стране проживания мигранта, действующих в период перемещения мигранта, действующих в стране миграции и факторов личного характера [3, с.167].

Современные российские ученые, например, С.К.Бондырев, используют такое определение миграции: «Миграция – это естественное проявление мобильности человека, мотивированное его стремлением к улучшению условий своего существования, к более полному и надежному удовлетворению своих потребностей» [4, с.47]. Такая формулировка, скорее, отражает социальную, психологическую и побудительную стороны явления.

По мнению В.М.Моисеенко, миграция населения – это «перемещения людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на более или менее длительное время» [5, с.23].

Наиболее распространенным стало определение, сформулированное Л.Л.Рыбаковским, которое было выведено на основе анализа определений,

предлагавшихся социологами, демографами и географами. Он считает, что миграцией можно называть любое «территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности» [6, с.13].

Некоторые постсоветские авторы, проанализировав многочисленные определения миграции, встречающиеся в научно-исследовательской литературе, предпринимали попытки их группировки. Так, украинский исследователь А.У.Хомра объединял их в три группы:

- 1) самое обширное отождествлялось с понятием «подвижности», т.е. при этом подходе миграция населения представляется территориальным, отраслевым, профессиональным и социальным перераспределением;
- 2) широкое понимание, основанное на представлении миграции как комплекса профессиональных, механических и отраслевых перемещений;
- 3) определение миграции населения как абсолютно любого пространственного перемещения [7, с.5-6].

В основу классификации определений миграции Л.Л.Рыбаковского положен признак сущности. Согласно этой классификации исследованные определения миграции населения подразделяются на четыре группы.

1. В определениях этой группы смешиваются два таких разных явления, как миграционный результат и миграционный процесс. В частности, на этом построены определения миграции В.А.Сукова и Н.Н.Филиппова, которые воспринимают миграцию населения как «его перемещение по территории страны, в более широком смысле слова она представляет отраслевое, территориальное, профессиональное и социальное перераспределение» [8, с.6].
2. Вторая группа включает определения, в которых не разделяются понятия «перемещение» и «мобильность». Л.Л.Рыбаковский акцентирует внимание на том, что миграция населения – это территориальное перемещение людей, а мобильность – это способность к миграции, т.е. потенциал миграционной активности.
3. Сюда относятся те определения, в основу которых заложено смешение разных видов движения, а именно – миграционного и социального. Так, по мнению М.В. Курмана, территориальное определение миграции не исчерпывает в полной мере все ее многообразие разновидностей. В связи с этим в содержание этого определения включаются производственная миграция (как внутри отдельной отрасли, так и между различными отраслями), миграция профессиональная (передвижение между профессиями) и образовательная (переход из одной образовательной группы в другую). На основе этого и выводится понятие «социальной миграции», которое и обобщает все эти формы миграции.
4. Но наибольшее признание и распространение среди исследователей получила четвертая группа определений, в которых миграцией признается исключительно территориальным передвижением населения. При этом имеются в виду только те территориальные передвижения, которые осуществляются между разными населенными пунктами. Разнообразие территориальных перемещений обусловлено и различается статусами объектов, расстояниями передвижения между такими

объектами, целями перемещений и их сроками. Но даже в том случае, когда под миграцией подразумеваются территориальные передвижения населения, различные исследователи в суть термина «миграция» вкладывают весьма разнообразный смысл. И, пожалуй, именно с этим связано появление таких характеристик миграции, как экономическая, маятниковая, возвратная, сезонная, временная, постоянная, вынужденная, челночная, безвозвратная, постоянная, добровольная, международная, внутренняя, экологическая, трудовая, внешняя, сельская, городская и прочие [9, с.4].

К этой четвертой группе можно отнести определение миграции, данное О.Д.Воробьевой. Однако ее определение более конкретизированное. Под миграциями населения она понимает именно территориальные перемещения, но при этом имеются в виду только те перемещения, которые сопровождаются сменой места проживания. Это означает, что под категорию «миграция населения» в данном случае попадают те перемещения, которые связаны с изменением населенного пункта, области или государства проживания тем или иным лицом, его семьей или более многочисленной группой людей. И главным признаком миграции населения в данной модификации определения является смена людьми места проживания, вне зависимости от того, какой характер она носит: постоянный или временный [10, с.11].

Научное понятие «миграция» сформировалось на основе работ таких авторов, как Л.Л.Рыбаковский, В.И.Староверов, Б.С.Хорев, А.У.Хомра, В.Н.Чапек и других. Среди наиболее современных исследований, дающих определения миграции, можно назвать труды Р.Даурова и И.В.Ивахнюка. На основе этих работ, вычленив их сущность, А.Н.Сузов формулирует следующее определение миграции: миграция «представляет собой перераспределение населения, связанное с его перемещением по территории одной страны или между государствами, имеющее общественную значимость» [11, с.11].

Некоторые авторы в своих исследованиях рассматривают миграцию населения в двух аспектах: в узком и широком смысле слова.

В узком смысле слова миграция является таким видом территориального перемещения, которое имеет законченный вид. Это безвозвратный вид миграции, или, иначе говоря, переселение. Оно непременно должно отвечать двум условиям: во-первых, это перемещение населения между разными населенными пунктами; во-вторых, всем перемещениям в обязательном порядке сопутствует смена постоянного места жительства. Эти условия исключают из миграции те виды перемещений, которые к ней не могут быть отнесены: первое – разные виды перемещений населения в пределах отдельных населенных пунктов, второе – те переезды за пределы мест проживания, которые не носят постоянного характера. При переселении соединяется место проживания с местом учебы, приложения труда или другой деятельности в пределах одного населенного пункта. Этим переселение отличается от таких видов миграции, как маятниковая, временная и эпизодическая. Надо сказать, что термин «переселение» исключительно точно отражает сущность безвозвратной миграции.

В.И.Переведенцев рассматривает миграцию населения в «узком» смысле как его переселение, т.е. такое перемещение людей, которое обязательно подразумевает относительно длительную перемену места жительства. В широком же смысле слова этот автор воспринимает миграцию просто как географическое перемещение населения [12, с.9].

По мнению Л.Л.Рыбаковского, каждое территориальное перемещение людей, которое осуществляется между отдельными населенными пунктами в пределах одной или нескольких административно-территориальных единиц, вне зависимости от длительности, периодичности и побудительных мотивов и целей, является миграцией в широком понимании этого слова [13, с.13]. В «узком» смысле под миграцией этот автор подразумевает такое территориальное перемещение, которое оканчивается изменением постоянного места жительства [14, с.9].

Такие исследователи, как М.Б.Денисенко, Б.С.Хорев, В.А.Ионцев, считают, что под миграцией населения в «узком» смысле слова следует понимать переселение, т.е. безвозвратную форму движения населения между населенными пунктами, а ее понимание в широком смысле подразумевает переселение, сезонную и маятниковую миграцию [15, с.5].

Кыргызские авторы С.С.Уметов и Н.К.Мусакулов под миграцией понимают передвижение людей через границы отдельных территорий со сменой места жительства на более или менее длительное время или навсегда [16, с.3].

Отечественный исследователь Д.Т.Чонтоев, рассматривая миграцию как социально-экономическую категорию, считает, что она представляет собой общественные отношения, связанные с территориальным перемещением и обусловленные стремлением людей к улучшению условий жизни и изменению трудовых функций [17].

Автор Б.Х.Есеналиева рассматривает миграцию «как совокупность передвижений людей относительно мест жительства или мест приложения труда» [18, с.18].

Однако, несмотря на разнообразие определений миграции, во всех из них отражается суть миграции как социально-экономической и демографической категории. Фактически ни в одном из них не затрагивается такая составляющая миграции, как политическая. А ведь как политическая категория миграция характеризует такую сторону развития современного общества, как его социально-политическое состояние в определенном регионе. Несмотря на то, что миграционные процессы зависят от многих факторов, наиболее влиятельным из которых является развитие производительных сил (уровень подвижности населения тем выше, чем выше уровень взаимосвязей между людьми и сильнее развитие производительных сил), не стоит скидывать со счетов и такой фактор, как политические мотивы. Уровень развития политических свобод, этно-политической терпимости и политических возможностей в разных регионах и отдельных странах мира также существенно влияют на подвижность населения.

Следует учитывать, что миграция населения воздействует на изменение политической, экономической, демографической, этнокультурной обстановки, причем как в местах поселения мигрантов, так и там, откуда они переехали. Внося изменения в географию расселения людей, социальную структуру населения региона и этнический состав, миграция, в итоге, влияет на политическую структуру заселяемой территории и мест выселения, вынуждая ее функционировать уже в новых условиях. Например, миграция членов отдельных этнокультурных сообществ может привести к сокращению удельного веса того населения, к которому переезжают мигранты, а может за счет такого перемещения сокращаться доля населения иной в этническом плане культуры и, соответственно, возрастет доля местного этнокультурного сообщества.

Если складывается первая ситуация, то в обществе заселения начинает происходить процесс роста численности представителей мигрирующих этнических сообществ во всех видах местных органов государственной власти, происходит изменение представленности этих сообществ в средствах массовой информации (СМИ) в качестве журналистов и персонажей событий, освещаемых в СМИ. Следствием этого является изменение социально-экономической и политической политики развития данной территории [19, с.36].

Такие события наблюдались в Соединенных Штатах после гражданской войны, когда представители негроидной расы, перевезенные в Америку в качестве рабов, обрели личную и политическую свободу. Все больше и больше афроамериканцев со временем стали проникать в политические круги, оказывая влияние на местную, региональную и государственную политику.

На сегодняшний день подобные изменения происходят в странах Европы, принявших иммигрантов из стран Востока и Африки. Растущая численность представителей этих этнокультурных общностей ведет к тому, что они начинают выдвигать политические требования в соответствии со своим привычным образом жизни, даже если это противоречит тем нормам, которые действуют в принимающем обществе.

Так, возникают серьезные противоречия социально-культурного характера в Германии между коренными немцами и мигрировавшими в некоторые немецкие города румынскими цыганами. Приехавшим в страну румынским представителям цыганской национальности, привыкшим жить в крайне неблагоприятных условиях, очень понравились полные всех благ цивилизации опрятные немецкие многоквартирные дома, в которые были поселены эти так называемые «несчастные беженцы». В результате довольно быстро новые переселенцы стали превращать районы образцового немецкого порядка в зловонные, загаженные и криминализированные обособленные резерваты, в которые не стремятся соваться даже представители власти. Коренные же немцы не в состоянии выносить такое «соседство» и вынуждены просто бросать свои дома и прочую недвижимость (поскольку цены в таких районах на недвижимость упали ниже некуда) и перебираться в другие места, практически разоряясь. Более того, эти переселенцы не работают, pobираются и обманным путем ухищряются получать такие пособия на детей (численность которых не всегда возможно точно учесть), что их ежемесячный размер превышает зарплату довольно высокооплачиваемого специалиста в далеко не маленькой коммерческой компании.

Еще в качестве одного примера можно рассмотреть ситуацию в странах Европы, принявших мигрантов из стран Восточной и Юго-Восточной Азии. Представители этой волны миграции вообще действуют довольно организованно: они переселяются, получают гражданство страны прибытия, селиться стараются своими этническими сообществами, а после того, как их количество станет достаточно большим, начинают выдвигать собственные социально-политические и религиозные требования для обеспечения себе привычного образа жизни. При этом их абсолютно не волнует, что их требования противоречат и социально-культурному образу жизни коренного населения, и даже законам страны прибытия. Яркий пример – скандалы во Франции вокруг вопроса предоставления возможности детям восточных мигрантов женского пола носить в школу хиджаб (традиционный исламский женский головной платок). При этом мигранты не считаются с тем, что они прибыли на постоянное место жительства в светское

государство, в котором подобные вещи недопустимы. Другой пример – Великобритания, в которой законами, поощряющими рост рождаемости, очень умело пользуются мигранты с Востока. В результате ситуация доходит до абсурда, когда государство вынуждено оплачивать проживание такого восточного мигранта, получившего английское гражданство, со всей его семьей (женой и 8 детьми) в одном из самых дорогих отелей Лондона из-за того, что тот не в состоянии оплачивать аренду той квартиры, которую он снимал до этого, а более дешевое жилье не соответствует запросам этого мигранта и не обеспечивает надлежащие условия для проживания его детей. Выходцы из Азии и Африки вообще довольно умело и грамотно умудряются пользоваться законами европейских стран и живут на детские пособия, не работая. Эта категория людей, носящая паразитический характер, огромным бременем повисает на государственном бюджете принимающих стран, не принося абсолютно никакой экономической пользы.

Подобные ситуации стали последствием необдуманной миграционной политики принимающих стран, которые не учитывали особенности инокультурных мигрантов, их мотивационные причины миграции, последствия приема столь большого числа мигрантов и т.п. А это еще раз подтверждает необходимость уточнения понятия миграции с учетом всех ее составляющих, включая и политическую. Именно четкое понимание сути явления может позволить разрабатывать грамотную и эффективную миграционную политику.

В случае со второй ситуацией наблюдается снижение численности публичных людей среди представителей этнического сообщества, осуществляющего миграцию, а это уже непосредственно сказывается на изменении направления политики.

В качестве примера такой ситуации можно вспомнить активную миграцию русскоязычного населения из республик распавшегося Советского Союза в Россию, в дальнейшем зарубежье и в страны так называемой «исторической родины». В результате такого оттока существенно сократилась представленность русскоязычного населения во властных и политических структурах, и в этих странах стала проводиться политика, ущемляющая интересы русскоязычных слоев населения. Это наблюдалось и в Прибалтике, и на Кавказе, и в Азии.

Именно так выглядит прямое воздействие миграции сообществ с иной культурой на политическую структуру и развитие территорий. Однако воздействие может быть не только прямым, но и опосредованным. Это происходит тогда, когда в густонаселенных регионах миграция ведет к возникновению и обострению серьезных противоречий социально-экономического, культурного или религиозного характера, и эти противоречия порождают состояние общей этнополитической напряженности, которая далее ведет к трансформации политической структуры общества [20, с.37].

Ключевым моментом в такой ситуации является понимание того, как и когда этнические миграционные сообщества и их отдельные представители, имеющие существенные этнокультурные отличия, становятся акторами процесса этнополитического взаимодействия.

Учитывая все вышеперечисленное, можно предложить следующее определение миграции. Миграция – это перемещение населения между различными населенными пунктами с переменой места жительства на относительно длительное время, имеющее социально-экономическое и политическое значение.

Список использованной литературы

1. Рязанцев С.В. Мировой рынок труда и международная миграция: Учебное пособие / С.В. Рязанцев, М.Ф. Ткаченко. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2010. – 303 с.
2. Сухов А.Н. Миграция в Европе и ее последствия: Учебное пособие / А.Н. Сухов, С.А. Трыканова. – М.: ФЛИНТА; МПСИ, 2011. – 216 с.
3. Ravenstein E.G. The laws of migration // I. Journal of the Royal Statistical Society. – № 48. June 1885. – P. 167-227.
4. Бондырева С.К. Миграция (сущность и явление): Учебно-методическое пособие / С.К. Бондырева, Д.В. Колесов. – Воронеж: МОДЭК, 2004. – 295 с.
5. Моисеенко В.М. Миграция населения как объект комплексного исследования // Народонаселение: современное состояние и перспективы развития научного знания. – М., 1999. – С. 23-30.
6. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. (Очерки теории и методов исследования) / Л.Л. Рыбаковский. – М., 2003. – 217 с.
7. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А.У. Хомра. – Киев: Навук. думка, 1979. – 148 с.
8. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский. – М.: Наука, 1987. – 200 с.
9. Федорако А.И. Миграция населения: понятие, причины, последствия / А.И. Федорако // Журнал международного права и международных отношений. – 2012. – № 4. – С. 3-11.
10. Воробьева О.Д. Миграционное движение населения: теория, политика, практика, перспективы / Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. – М.: Московский психолого-социальный университет, 2013. – 257 с.
11. см. 2.
12. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения / В.И. Переведенцев. – М.: Наука, 1975. – 232 с.
13. см. 6.
14. см. 6.
15. Денисенко М.Б. Миграциология / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. – М.: Издательство МГУ, 1989. – 96 с.
16. Уметов С.С. Закономерность миграционных процессов в условиях рынка / С.С. Уметов, Н.К. Мусакулов // Вестник Жалал-Абадского государственного университета. – 2010. – № 1-2. – С. 3-8.
17. Чонтоев Д.Т. Миграция населения – как социально-экономическая категория / Д.Т. Чонтоев // Вестник Кыргызского экономического университета. – 2008. – № 2.
18. Есеналиева Б.Х. Проблемы миграции населения Кыргызской Республики в условиях транзитной экономики: дисс...канд. экон. наук: 08.00.05 / Б.Х. Есеналиева. – Бишкек, 2008. – 160 с.
19. Барышная Н. Миграция как региональный этнополитический фактор / Н. Барышная // Власть. – 2013. – № 9. – С. 35-38.
20. Там же.

В.В.Наместник

аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК СУБЪЕКТОВ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

The article gives an analysis of Ukrainian legal frame-work for activities of environmental non-governmental organizations, connection between Ukrainian and corresponding European laws.

Сегодня в Украине, как, впрочем, и в других странах, проблема принятия качественных и эффективных управленческих решений является чрезвычайно актуальной. Именно потому привлечение общественности к решению этих проблем - весомый фактор для создания эффективной государственной политики. Общественное мнение выражает позицию одобрения либо осуждения тех или иных вопросов, регулирует поведение индивида, социальных групп и институтов, стимулирует определенные нормы общественных отношений. Активность и значимость общественного мнения определяются характером структуры общества, уровнем его развития, культуры, демократических институтов и свобод [1].

В последние годы в Украине наблюдается активизация деятельности в сфере охраны окружающей среды, предприняты первые шаги на пути изменения и усовершенствования действующего законодательства в этой сфере. Общественные экологические организации в Украине – один из наиболее активных и мощных секторов общественных организаций. Привлечение общественности к принятию управленческих решений превращает общественные требования в эффективный рычаг управления общественными процессами. Также следует отметить, что общественная позиция экологических (природоохранных) организаций становится более профессиональной.

На сегодня в Украине насчитывается приблизительно 500 активных общественных организаций с различным статусом (международных, всеукраинских и местных) и сферой деятельности (организации, которые занимаются природоохранной деятельностью в целом или отдельными видами такой деятельности). Непосредственное взаимодействие общественности и органов государственной власти в большинстве случаев происходит через Общественный совет при Министерстве экологии и природных ресурсов, который включает представителей различных общественных организаций [2].

Именно по этой причине важным элементом становления и функционирования системы экологического управления в Украине является привлечение общественности в процесс принятия управленческих решений. Также необходим поиск наиболее оптимального и эффективного механизма взаимодействия органов государственной власти и общественности.

Целью статьи является ознакомление зарубежной общественности с нормативно-правовой базой Украины, которая создает условия для участия общественных гражданских организаций в принятии управленческих решений по вопросам охраны окружающей среды, имея в виду возможный обмен международным опытом в этой сфере.

Право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод, а также удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов определено и обеспечивается статьей 36 Конституции Украины. Это право также гарантируется статьей 314 Гражданского кодекса Украины, часть первая которого говорит о том, что физические лица имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации.

С целью создания благоприятных условий для дальнейшего развития в Украине гражданского общества, его утверждения как гарантии демократического развития государства, внедрения эффективного механизма взаимодействия его институтов с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на принципах партнерства и взаимной ответственности, обеспечения общественного контроля за деятельностью власти, усиления влияния общественности на принятие общественно важных решений, для обеспечения осуществления и защиты прав и свобод человека и гражданина утверждена «Стратегия государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине» (Указ Президента Украины № 212/2012 от 24.03.12). В Стратегии декларируется: понимание гражданского общества и его институций как такого состояния общества, в котором свободно реализуются основополагающие права и свободы человека и гражданина через разнообразные формы общественной активности и самоорганизации; заинтересованность государства и гражданского общества в диалоге и партнерстве, повышении эффективности взаимодействия.

Регулирование отдельных составляющих политики содействия гражданского общества обеспечивается, в частности, законами Украины «Об общественных объединениях» (2012), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (2012), «О профессиональных творческих сотрудниках и творческих союзах» (1997), «О молодежных и детских общественных организациях» (1998), «О волонтерской деятельности» (2011).

Важным нормативно-правовым документом для деятельности общественных организаций в Украине также является Постановление Кабинета Министров Украины «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» (№ 996 от 3.11.2010), которым утверждены порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики и типовое положение об общественных советах при министерствах, других центральных органах исполнительной власти, Совете Министров Автономной республики Крым, других органах власти. Согласно этому постановлению консультации с общественностью инициирует и проводит орган исполнительной власти, который является главным разработчиком проекта нормативно-правового акта или готовит предложения по поводу реализации государственной политики в соответствующей сфере государственной и общественной жизни. Результаты проведения консультаций с общественностью учитываются органом исполнительной власти во время принятия окончательного решения либо в дальнейшей его работе.

В статье третьей Закона Украины «Об общественных объединениях» общественные объединения определяются как объединения граждан, созданные с целью осуществления своих прав и свобод, удовлетворения и защиты законных социальных, экономических, творческих, воспитательных, национально-культурных, спортивных и других общих интересов, усовершенствования законодательства, обеспечения учета интересов всех общественных групп органами государственной власти и органами местного самоуправления через свою деятельность, а также влияние на создание и осуществление политики государства. Соответственно, общественные организации – это общественные объединения, основателями и участниками которых являются физические лица. Деятельность общественных организаций носит некоммерческий характер [3].

Общественные организации создаются и действуют на основании независимости, добровольности, равноправия их членов (участников), самоуправления, законности и гласности. Они свободны в выборе направлений своей деятельности. Ограничения деятельности общественных организаций могут устанавливаться только Конституцией и Законами Украины.

Отношения между государством и общественными организациями определяются статьей 6 Конституции: государство обеспечивает соблюдение прав, свобод и законных интересов, способствует законной деятельности общественных организаций, которые являются легализованными. Государство гарантирует свободу и независимость деятельности общественных организаций. Государство отвечает перед гражданами за свою деятельность.

Закон Украины «О молодежных и детских общественных организациях» дает следующее определение молодежной общественной организации – это объединение граждан в возрасте от 14 до 35 лет, целью которых является осуществление деятельности, направленной на удовлетворение и защиту своих законных социальных, экономических, творческих, духовных и других общих интересов. Соответственно, детские общественные организации - объединение граждан в возрасте от 6 до 18 лет, целью которых является осуществление деятельности, направленной на реализацию и защиту своих прав и свобод, творческих способностей, удовлетворения собственных интересов, которые не противоречат законодательству, и социальное становление как полноправных членов общества [4].

Фактически закон Украины «О молодежных и детских общественных организациях» является уточнением закона Украины «Об общественных объединениях» с учетом прав несовершеннолетних (в возрасте от 6 до 18 лет) согласно украинскому законодательству.

Доступ к экологической информации обеспечивается законами Украины «Об информации» (1992), «О доступе к публичной информации» (2012) и постановлением Верховного Совета Украины «Об информированности общественности по вопросам, которые касаются окружающей среды» (№ 2169-15 от 4.11.2004).

Основным международным документом, который регулирует вопросы доступа к информации, участие общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей среды, является «Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессах принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей среды» (Орхусская Конвенция), к которой Украина присоединилась в

1999 году [5]. Целью Орхусской Конвенции является содействие защите права каждого человека современного и следующих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благополучия, гарантирование права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей среды. Конвенцией определяются порядок и сроки предоставления экологической информации соответственно запросу, обоснование случаев отказа в предоставлении экологической информации; порядок сбора и распространения экологической информации; порядок обеспечения участия общественности в принятии решений, а, также вопросах разработки планов, программ и политических документов, относящихся к окружающей среде; участие общественности в подготовке нормативных актов исполнительной власти и общеобязательных юридических актов; порядок доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Конвенция способствует переходу на демократические принципы построения гражданского общества, формированию экологического сознания населения, воспитанию неравнодушных к проблемам окружающей среды граждан. Совершенствование доступа к экологической информации и участие общественности в процессе принятия решений, в рамках Конвенции, повышает качество принятия решения и процесса их выполнения, содействует улучшению информирования общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность высказать свою обеспокоенность и дает возможность органам исполнительной власти обеспечивать соответствующим образом учет таких интересов.

На сегодня в Украине существуют многочисленные проблемы в области выполнения Орхусской Конвенции государственными учреждениями и ведомствами. Главная причина неполномерного выполнения то, что Конвенция вводит принципы и подходы участия общественности в процессе принятия экологических решений, но не определяет фиксированные механизмы такого участия.

Подписав в июне 1994 г. соглашение о партнерстве и сотрудничестве с ЕС (EU Partnership & Cooperation Agreement), Украина взяла обязательство приблизить свое законодательство к требованиям ЕС. Законодательство ЕС определяет важность прозрачности и участия общественности в экологическом управлении. Требования ЕС по поводу доступа к информации и участия общественности в принятии экологических решений являются горизонтальными, поскольку касаются всех областей экологического права.

Действующее законодательство ЕС включает Директиву Европарламента и Совета 2003/4/ЕС по поводу свободы доступа к информации касательно состояния окружающей среды (сменила Директиву 90/313/ЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде, с правками («Директива об экологической информации»)) и Директиву 85/337/ЕС об оценке некоторых общественных и частных проектов касательно окружающей среды, а также несколько законодательных актов ЕС, которые предоставляют общественности конкретные права по доступу к информации и участию в принятии экологических решений. Экспертная оценка соответствия действующего украинского законодательства свидетельствует о том, что законодательство Украины в сфере доступа к информации частично соответствует Директиве Европарламента и Совета 2003/4/ЕС касательно свободы доступа к информации о состоянии окружающей

среды. Соответствие Директиве 90/313/ЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде было на высоком уровне. Для полной гармонизации с Директивой необходимо внести ряд изменений и дополнений по поводу законодательства Украины; в области определения экологической информации; определения публичного органа касательно невозможности отказа в ответе на запрос, о выбросах в окружающую среду. Также следует разработать нормативно-правовые акты, которые бы регулировали порядок распространения (обнародования) экологической информации. В частности, определения термина «экологическая информация», поданные в законе Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 г. № 1264-12 (ст. 25) и в законе Украины «Об информации» от 02 октября 1992 г. № 2657-XII (ст. 13) не соответствуют и нуждаются в согласовании между собою. Также они нуждаются в приведении в соответствие с определением, которое есть в Директиве 2003/4/ЕС и Орхусской Конвенции [6].

Директива 85/337/ЕС об оценке некоторых общественных и частных проектов касательно окружающей среды с правками, внесенными Директивой 97/11/ЕС («Директива об экологической информации»), обеспечивает участие общественности в принятии решений касательно предложенных проектов. Вместе с самой экологической оценкой запросы о согласии на развитие должны быть обнародованы в соответствующий срок для предоставления возможности высказать свое мнение по поводу согласования развития. Конкретная процедура таких консультаций может включать определение мест, где можно ознакомиться с результатами экологической оценки, способа информирования общественности и типа консультаций, а также соответственных временных рамок для различных стадий этой процедуры. Законодательство Украины об оценке влияния на окружающую среду частично соответствует требованиям Директивы (степень соответствия низкая), а в отдельных случаях нормы действующего законодательства противоречат требованиям Директивы. Таким образом, законодательство в этой сфере нуждается в усовершенствовании [6].

Директива 96/61/ЕС касательно интегрированного предотвращения загрязнения окружающей среды и его уменьшения требует от стран-членов обеспечения доступности запросов о получении разрешений на новые производства либо на существенные изменения производств, которые имеются в наличии, на протяжении достаточного периода, что дает возможность общественности высказать свои замечания по поводу запросов до того, как уполномоченный орган управления примет решение. Решения уполномоченного органа, включительно с копией разрешения, а также результаты мониторинга согласно предоставленному разрешению, которые есть в уполномоченного органа, также должны быть предоставлены для ознакомления общественности. Законодательство Украины частично соответствует требованиям Директивы 2003/35/ЕС касательно участия общественности в подготовке некоторых планов и программ, что касаются окружающей среды, и изменений, которые касаются участия общественности к доступу к правосудию согласно Директивам 85/337/ЕС и 96/61/ЕС. Степень соответствия средняя.

По итогам анализа иностранных экспертов в рамках украинско-датского проекта «Помощь Украине по внедрению Орхусской Конвенции», что завершился в марте 2003 года, украинское законодательство касательно многих вопросов Орхусской Конвенции является прогрессивным, однако отсутствие механизмов прямого действия в большинстве нормативно-правовых актов создает препятствия успешному выполнению требований Орхусской Конвенции [6].

Отдельные нормы Орхусской Конвенции находят свое отражение в Законах Украины «Об охране окружающей природной среды» (1991), «Об экологической экспертизе» (1995), «Об информации» (1992), «Об обращениях граждан» (1996), «О порядке обнародования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации» (1997), «Об общественных объединениях» (2012), «О местном самоуправлении», «О молодежных и детских общественных организациях» (2011).

Еще одной группой нормативно-правовых документов, которые играют важную роль для обеспечения участия общественности в процессах формирования и реализации государственной экологической политики, являются базовые нормативно-правовые документы в сфере экологии, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Базой для формирования экологического законодательства Украины является Конституция Украины, статья 16 которой говорит об обязательности обеспечения экологической безопасности и поддержания экологического равновесия на территории Украины, сбережения генофонда, преодоления последствий Чернобыльской катастрофы. Ст. 50 гарантирует каждому гражданину право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, на возмещение ущерба, причиненного нарушениями этого права, а также каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение. Такая информация никем не может быть засекречена. Ст. 270 Гражданского кодекса Украины фактически повторяет положения Конституции, поскольку определяет среди неимущественных прав физических лиц право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

В ст. 66 Конституции Украины закрепляется обязанность каждого гражданина не причинять вред природе, культурному наследию и возмещать причиненный им ущерб.

В декабре 2010 г. Верховным Советом был принят Закон Украины «Об Основных принципах (Стратегии) государственной экологической политики до 2020 г.» [7]. Целью национальной экологической политики, согласно этому документу, являются стабилизация и улучшение состояния окружающей природной среды Украины путем интеграции экологической политики в социально-экономическое развитие Украины для гарантирования экологически безопасной природной среды для жизни и здоровья населения, внедрения экологически сбалансированной системы природопользования и сбережения природных экосистем.

Государственное финансирование программ (проектов, мероприятий), разработанных общественными организациями, происходит на конкурсной основе. Порядок проведения конкурса по определению программ, для выполнения которых предоставляется финансовая поддержка, утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины № 1049 от 12.10.2011.

Важно также отметить функцию общественного контроля состояния окружающей среды, которая предусмотрена законодательством Украины в так называемом «горизонтальном законодательстве», что определяет основные положения экологической политики в отношении к различным природным ресурсам (вода, воздух, почвы, леса и т.д.). Эта функция определяет работу как отдельных

общественных инспекторов, так и контроль над соблюдением экологического законодательства со стороны всех участников гражданского общества.

Подводя итоги вышесказанного, следует отметить, что Украина находится на пути трансформации общественного мировоззрения в сфере экологии, охраны окружающей среды и рационального природопользования. Общественное экологическое движение набирает мощь и становится все более популярным. В соответствии с этим были приняты первые шаги по изменению действующего законодательства с целью привлечения общественных экологических организаций к принятию управленческих решений, повышения уровня влияния общественного мнения на процесс принятия экологических решений и формирование государственной политики. Однако все еще остается ряд проблем, решение которых находится на стадии обсуждения. Таким образом, приветствуется использование международного опыта в области взаимодействия общественных организаций и органов власти для решения этих проблем.

Список использованной литературы

1. Михненко А.М., Сурмін Ю.П. Громадська думка [термін]//Енциклопедичний словник з державного управління/ уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Міхненко та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с., С. 119-120.
2. Хвіст В. О. Формування екологічної культури особистості та роль і діяльність екологічних громадських організацій [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_ppf/2011_159_3/11hvo.pdf
3. Закон Украины «Об общественных объединениях». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
4. Закон Украины «О молодежных и детских общественных организациях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/281-14>
5. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам, что касаются окружающей среды [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015
6. Інформація про стан відповідності законодавства України вимогам права ЄС в галузі охорони навколишнього середовища//[Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.menr.gov.ua/media/files/Dodatok2_571_261211_030112.pdf
7. Закон Украины «Об Основных принципах (Стратегии) государственной экологической политики до 2020 года» //[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

СОДЕРЖАНИЕ

Шамшиев Ч.Б. АГУПКР: учим мыслить по-новому	3
--	---

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Бримкулов У. Н., Барыктабасов К. Использование веб-технологий для централизации подбора специалистов и менеджеров государственной и муниципальной службы	7
Болуш У. Ключевые аспекты подготовки высококомпетентных кадров для государственного управления	14
Апасов Р. Т. Государственные служащие Кыргызстана: состояние и перспективы	17
Арстанов А.Ж. Внедрение лучших норм и практик из корпоративного и бизнес сектора в функционирование государственной и муниципальной службы в КР	21
Дусумбаев Н.Д. Факторы профессиональной адаптации молодого государственного служащего и их влияние на результаты и эффективность работы	27
Алымкулова С.А. Квалификационные требования к государственным должностям – как основа профессиональной государственной службы	31
Ташкулова Г. К. Международная оценка эффективности системы государственного управления в Кыргызской Республике	37
Сатыбалдиева А.К. Роль культурно-духовного наследия кыргызов в подготовке государственных служащих	43
Попович Н.Г. Парадигмальные основы обновления политико-управленческой коммуникации в государственном управлении Украины	49
Сицинская М.В. Сущность и особенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в сфере национальной безопасности	56
Рынковой Т.П. Технологизация государственного управления в Украине в контексте социальных и политических технологий	66
Попюк Л.В. Особенности управления кадровыми процессами в органах местного самоуправления Украины	72
Миргородская А.В. Механизм государственного управления в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг	78

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

Орозбаева А.О., Арстанбек кызы Э. Проблемы развития горнолыжного туризма в Кыргызской Республике	83
Орозбаева А.О., Ешеналиев Э.У. Становление рынка телекоммуникационных услуг Кыргызской Республики и некоторые проблемы его дальнейшего развития	91
Абдынасыров У.Т. О необходимости реформирования политики в сфере внутреннего заимствования	99
Абдынасыров У.Т. Проблемы управления государственными и муниципальными предприятиями, акционерными обществами с государственным участием в Кыргызской Республике	107

Абдыгулов Т. С. Источники экономического роста в Кыргызской Республике за прошедший период и прогноз на 2014 год	118
Абдразакова А.М. Некоммерческий маркетинг в государственных организациях	125
Биримкулова А.Д. Внутренний аудит кредитных операций в коммерческих банках Кыргызской Республики: проблемы и пути их решения	133
Рысбаева А.К. Модели налоговой оптимизации и рационализации при планировании экономической деятельности на промышленном предприятии	141
Саякбаев Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях	151
Шевченко Т.Н. Проблемы совершенствования управленческого учета и анализа процесса бюджетирования	158
Рыскулов И.А. Форум в Давосе – барометр мировой экономики	164
Кадырбердиева А.С. Проблемы организации управленческого учета на предприятиях Кыргызской Республики	169
Мамбетмусаева Р.А. Перспективы развития ипотечного кредитования в Кыргызской Республике	175
Муратбек кызы Тилек Учет аккредитивов при трансграничных расчетах	184
Акимова Н. М. Анализ платежного баланса Кыргызстана	190
Ешеналиев Э.У. О проблемах совершенствования нормативно-правовой базы рынка телекоммуникационных услуг Кыргызской Республики	194

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Торогелдиева Б.М. Парламентская культура в политическом процессе Кыргызстана: тенденции, перспективы	200
Алимбеков М.Ш. Методика проведения, антикоррупционной экспертизы национального законодательства	213
Нуралиев Н.А. Миграция и ее политические аспекты	222
Наместник В.В. Нормативно-правовое регулирование деятельности общественных организаций как субъектов формирования и реализации экологической политики в Украине	230

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

Номер 19 2014

Редактор *С.Е.Аксененко*

Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати 16.05.2014.

Формат 60х84 1/8. Печать офсетная.

Объем 15,4 уч.-изд. л. 19,25 усл. печ. л.

Тираж 500 экз.