ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ КАРАШТУУ
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2018 **№ 24**

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНЕ КАРАШТУУ
МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ
АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ ОСНОВАН В 2001 Г.

УЧРЕДИТЕЛЬ:
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

Журнал зарегистрирован Министерством юстиции Кыргызской Республики
Свидетельство о регистрации
№ 672 от 13 декабря 2001 г.

ISSN 1694-5433

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

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

тел.: 66 50 55, 66 53 47
факс: (996-312)
E-mail: info@apap.kg

Состав редакционной коллегии:

Главный редактор
Насыров А.Т, к.э.н., доцент, ректор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.

Ответственный редактор
Асизбаев Р.Э., д.э.н., доцент, проректор по учебной части и развитию государственного языка АГУПКР.

Члены редколлегии:
Байменов А.М., к.т.н, председатель Управляющего комитета регионального хаба в сфере государственной службы в г. Астана, председатель Казахстанского фонда развития менеджмента.
Еремин В.Л., первый заместитель директора Высшей школы государственного администрирования МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия).
Жумагулов М.И., д.ю.н., заместитель директора Казахстанского института стратегических

исследований при Президенте Республики Казахстан.
Иванов К.М., д.т.н., профессор, ректор Балтийского государственного технического университета «Военмех» им. Д.Ф. Устинова (Россия).
Карашев А.А.,к.с/х.н., депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.
Марголин А.М., д.э.н., профессор, проректор Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия).
Онур Эндер Аслан, PhD, профессор, генеральный директор Института государственного управления Турции и ближнего Востока (Турция).
Силин Я.П., д.э.н., профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления, ректор Уральского государственного экономического университета.
Шамахов В.А., д.э.н., к.и.н., директор Северо-Западного института управления Российской Федерации.
Шестаков А.Л., д.т.н., профессор, ректор Южно-Уральского государственного университета.
Орозбаева А.О., д.э.н., профессор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.
Койчуев Т.К., д.э.н., профессор, академик НАН КР.
Кочкунов А.С., д.и.н., профессор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.
Чоротегин (Чороев) К.Ч.,д.и.н., профессор, Президент ММО «Кыргыз тарых коому», Председатель Правления Фонда «Мурас».
Самигуллин Э.В., д.э.н., профессор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.
Турсунова С.А., д.э.н., заведующая межпрограммной кафедрой Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.

Ответственный секретарь
Турсунова Э.Д., к.пед.н., заведующий сектором науки, АГУПКР.

Номер 24

На основании решения Президиума Высшей аттестационной комиссии Кыргызской Республики от 24 ноября 2016 г. № 213 журнал входит в перечень российских рецензируемых научных журналов (РИНЦ).

Полная электронная версия журнала размещена на веб-сайте: www.apap.kg

В настоящем выпуске представлены материалы международных научно-практических конференций, а также научные статьи ученых, аспирантов и соискателей АГУПКР и других ВУЗов Кыргызской Республики.

© АГУПКР, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Насыров А.Т.	*Выступление на международной научно-практической конференции «Политика развития человеческих ресурсов в контексте реформирования государственной службы» Республика Узбекистан, г. Ташкент, 2 ноября 2017 года*	*8*
Насыров А.Т.	*Выступление на экспертной сессии Гайдаровского форума-2018: «Какие компетенции нужны госслужащим стран СНГ: ищем ответы вместе» Российская Федерация, г. Москва, 17 января 2018 года*	*11*
Насыров А.Т.	*Выступление ректора Насырова А.Т. на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности и совместном заседании Постоянного Совета ОБСЕ по реформе управления сектором безопасности Австрия, г. Вена14 февраля 2018 года*	*14*
Пьер фон Аркс	*Речь посла, главы Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке на совместном заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета по вопросам управления и реформы сектора безопасности г. Бишкек, 14 февраля 2018*	*16*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Шадыбеков К.Б. Бекташев К.Дж.	*Вопросы централизации и децентрализации в контексте реформы сферы государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике.*	*18*
Турумбеков А. С. Дүйшө к Нуржан	*По улучшению работы органов местного самоуправления в вопросах осуществления государственных делегированных полномочий.*	*26*
Турсунова Э.Д.	*Модернизация системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров государственной и муниципальной службы.*	36
Эгамбердиева Дж.	*К вопросу о нормативной источниковой основе институционализации МСУ в Кыргызстане.*	*44*

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

Абдынасыров У.Т.	*Рынок ценных бумаг Кыргызской Республики и вопросы его развития*	*50*
Абдынасыров У.Т.	*Направления развития государственных ценных бумаг Кыргызской Республики*	*60*
Арстанбекова А.Т. Мырзахматова Ж.Б.	*Кредитный потенциал коммерческих банков Кыргызской Республики*	*69*

Арстанбекова А.Т.	*Управление кредитным потенциалом коммерческого банка*	
Мырзахматова Ж.Б.		*74*
Жапаров Т.Т.	*Тенденции развития инновационной деятельности в промышленности Кыргызской Республики*	*78*
Жапаров К.Т.	*Роль и значение корпоративного кредитования в банковской системе Кыргызской Республики*	*86*
Исланова Р.У.	*Экспортная политика как основа экономического роста Кыргызской Республики*	*92*
Кулматова А.Т.	Кыргызстан в интеграционных проектах ЕАЭС: о перспективах социально-экономического развития	98
Мусаева В.К.	*Миграционная политика Кыргызской Республики под влиянием ЕАЭС*	*106*
Примов У.Б.	*Модель инновационного управления развития угольной промышленности*	*112*
Примов У.Б. Кожошев А.О	*Проблемы развития угольной промышленности и роль государства в ускоренном ее развитии.*	*118*
Сагыналиева М. И.	*Инвестиции в развитие человеческого капитала как инструмент государственной политики благосостояния*	*127*
Салибаева Г.Р. Идинов К.И.	*Некоторые теоретические аспекты выбора банка при открытии вклада*	*137*
Салибаева Г.Р. Идинов К.И.	*Аналитический обзор процентных ставок по депозитам в разрезе коммерческих банков в Кыргызской Республике*	*141*
Орозбаева А.О. Базиева З.А	*Теневая экономика: условия, факторы и источники её возникновения.*	*147*
Турсунова С.А. Муканбетов А.С	*Программное бюджетирование в системе мер по повышению эффективности государственных расходов в Кыргызской Республике*	*154*
Кадыров А.И. Турсунова С. А.	*Роль стимулирующих грантов в развитии мсу в Кыргызской Республике*	*158*
Макембаева К. И.	*Финансовое участие вкладов населения в развитии экономики Кыргызской Республики*	*164*
Макембаева Р. Б	*Банковское кредитование аграрного сектора Кыргызской Республики*	*170*
Андреева Г.М.	*Совершенствование институциональной среды инновационного развития промышленности Казахстана*	*176*
Кадыралиев А.	*Реальность угрозы светским устоям государства*	*184*
Садырбеков К.К.	*Стратегический анализ ситуации в шерстяном производстве Кыргызской Республики*	*190*

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Асрорзода Зухуриддин	*Конституционно–правовые основы земельных отношений в республике Таджикистан.*	*199*
Болпонова А.Б.	*Политическая и правовая мысль Ж. Баласагына (на основе произведения «Кутту билим» («Благодатное знание»)*	*208*
Иманкулова Г.И.	*Некоторые аспекты организационно-правового обеспечения контроля за исполнением решений правительства Кыргызской Республики*	*215*
Султанова Т.А.	*Конституционно-правовые основы генезиса органов местного самоуправления в транзитный период развития Кыргызской Республики (часть I)*	*223*
Султанова Т.А.	*Конституционно-правовые основы генезиса органов местного самоуправления в транзитный период развития кыргызской республики (часть II)*	*230*
Асизбаев Р.Э.	*Проблемы развития современных миграционных процессов*	
Матеева Н.Ш.		*238*
Узбеков Д.С.	*Силовые структуры и защита прав человека*	
Суюмбаев М.Н.		*244*
Джумалиева Ч. А.	*Сотрудничество государств - участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности*	
Торогельдиева Б.М.		249
Пралиев Б.С.	*Перспективы развития новых форм предпринимательства в моногородах*	*256*
Туголбаев Д.О.	*Некоторые аспекты и проблемы обеспечения информационной безопасности кыргызской республики*	*265*
Туголбаев Д.О.	*Меры защиты информации в органах внешних сношений Кыргызской Республики*	*275*
Мурзаев С.К.	*Состояние системы предоставления государственных и муниципальных услуг и перспективы ее развития в контексте стратегии устойчивого развития кыргызской республики на 2018-2040 годы «Таза коом –жаны доор»*	*285*
Турсунова Э.Д.	*Роль и место уголовно-правовых инструментов борьбы с коррупцией в реализации государственной политики противодействия коррупции*	
Саякбаев Т.Д.		294
Курамаев Б. К.	*Социальная защита семьи как один из факторов обеспечения социальной безопасности*	300
Шобухин В. Ю.	*Конституционно-правовое регулирование статуса прокуратуры в Российской Федерации и Кыргызской Кеспублике: сравнительно-правовой анализ*	305

ОБРАЗОВАНИЯ

Касымова Н.О.	*Удовлетворенность трудом как субъективный фактор человеческого счастья.*	*310*
Кочкунов А.С.	*Элементы исламской религии в традиционной культуре кыргызов (к вопросу изучения религиозных аспектов государственной культурной политики*	*316*
Нажимудинова С.С.	*Рекомендации по работе с кадрами в произведении*	
	“Благодатное знание” Жусупа Баласагына.	*322*
Эралиева А.А.	*Аудит качества образования.*	*329*

Требования к авторским материалам, для публикации в журнале «Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики» *336*

Выступление ректора АГУПКР А. Насырова на международной научно-практической конференции «Политика развития человеческих ресурсов в контексте реформирования государственной службы»

Республика Узбекистан, г. Ташкент, 2 ноября 2017 года

Уважаемые участники и гости конференции, дамы и господа!

Позвольте в первую очередь поблагодарить ректора Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, наших партнеров, международных доноров и всех заинтересованных лиц за данную возможность участвовать в работе международной экспертной площадки для обмена идей по нашим общим вопросам в деле повышения потенциала государственных и муниципальных служащих.

Перед началом выступления хотел бы сказать, что действительно мы живем в эпоху великих перемен! Сейчас происходят глобальные изменения, которые, если их рассматривать с позитивной точки зрения, создают новые возможности и порождают потребности в новых компетенциях, необходимых для формирования и переформатирования человеческого капитала. Кыргызстан в данном контексте сейчас претерпевает изменения в переформатировании человеческого капитала и всей структуры управления государством. Сегодня в Кыргызстане произошло резкое омоложение стратегического управляющего состава страны. Как вы знаете, премьер-министру 40 лет, спикеру - 41 год, вице-премьерам - от 40 до 43 лет, отдельным министрам и руководителям высокого ранга - около 30 лет. Конечно, это эпоха великих перемен для Кыргызстана, и, соответственно, с такими глобальными переменами по трансформации власти, в первую очередь по трансформации поколений в управленческой системе Кыргызстана, возникают новые потребности в формировании совершенно новых компетентностных подходов.

На сегодня роль и повестка Академии в этом контексте очень ответственны. Академия сегодня, как никогда, должна сформировать совершенно новые индикаторы, которые позволят снизить участие и воздействие человеческого фактора в принятии решений.

В современном мире сегодняшние вызовы общественно-социального, политического

развития направлены на то, что мы пришли к совершенно новой науке, к открытой науке в эпоху дигитализации общества, в эпоху, когда тотально пересматриваются все концепты понимания экономики, социального развития, в том числе мы переходим к экономикам, переходящим от энергоемких к энергосберегающим. Соответственно, все эти новые тренды, которые происходят не только в страновом масштабе, но и в мировом, создают новые возможности и новые состояния, новые философии, которые должны обеспечить прорыв в целом человечества. Особенно важным в региональном масштабе становятся недавние интеграционные события, которые очень важны для Кыргызстана. Хотел бы в первую очередь выразить свою гражданскую позицию как личность… Именно тренды, происходящие в Центральной Азии, особое потепление взаимоотношений с Узбекистаном, последние ключевые реформы Узбекистана делают мощный импульс для сближения и партнерства во всем масштабе всего Центральноазиатского региона, благодаря чему мы сегодня можем вместе проводить подобные открытые дискуссии. С другой стороны, происходящие в мире события порождают новые шаги для нового переосмысления и создают новые рамки понимания. Буквально, мы можем отметить, что институциональные изменения на территории постсоветских стран, которые сегодня мы видим, интеграционные объединения, будущие перспективные рынки сознания, значительные перемены, как в Узбекистане, могут со временем создать площадки глобального мышления. В перспективе Узбекистан может стать очень большой, глобальной площадкой только благодаря наличию Ферганы. Фергана – это, можно сказать, - будущий рынок сознания всего человечества, все процессы, которые сегодня могут происходить, могут сделать и создать определенные тренды на будущие поколения. В связи с этим хотел бы отметить, что, как и было отмечено многими нашими предыдущими спикерами сегодня, исследовательский компонент тотального переформатирования системы подготовки повышения потенциала человеческого капитала требует создания совершенно новых инструментов. В эпоху дигитализации технологическая часть - всего лишь одна малая часть тех компетенций, которые порождают параллельно и другие...

Мы сегодня сталкиваемся с такими понятиями, как необходимость информационной защиты, актуализация вопросов укрепления интересов национальной безопасности. И в данном случае те институты, которые уполномочены за подготовку кадров для стратегических решений, должны работать в гармонии с другими интеграционными мнениями, разработать новые компетентностные подходы, благодаря чему мы в будущем будем иметь подобные многочисленные дискуссии для интеграции нашего понимания и выработки единых инструментов для принятия решений.

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики - это специализированное учебное заведение, которое имеет особый статус в Кыргызстане, его прямая функция - повышение потенциала, подготовка действующих и будущих государственных служащих, в контексте которой реализуются программы фундаментальной подготовки и программы дополнительной подготовки и дополнительного образования для системы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики. В формате деятельности в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики ежегодно обучаются по программе дополнительного образования свыше 12 тысяч государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики и порядка тысячи магистрантов и стипендиатов программ для целевого назначения на различные уровни государственной службы. То есть это группы действующих государственных и муниципальных служащих, которые путем конкурсного отбора отбираются и в течение полутора двух лет проходят углубленную специализированную программу обучения. Третий компонент, как мы полагаем, является ключевой политикой управления в Академии государственного управления, ибо для достижения качественного образования необходимы транспарентность, полная открытость для государственных органов Кыргызской Республики - то есть активные коммуникации и взаимодействия с государственными органами позволяют нам получать индикаторы и на постоянной основе обновлять основные показатели и контент предметной части наших программ,

что в конечном итоге способствует достижению высокого качества образовательных программ.

Каким образом выстроена система обучения и подготовки государственных и муниципальных служащих в Кыргызстане? На ежегодной основе осуществляется мониторинг всех программ, которые реализуются в Кыргызстане под эгидой Государственной кадровой службы, ключевым партнером которой является Академия государственного управления, и данная совместная рабочая группа определяет к концу года основные параметры качества и основную контентную часть всех программ повышения потенциала. Эти программы на ежегодной основе обновляются по итогам отбора тех или иных ключевых компетенций, формируется государственный заказ, который выставляется на общей тендерной основе и в котором могут участвовать, имеют равные возможности все высшие учебные заведения, в том числе и другие тренинговые, консалтинговые агентства, отвечающие квалификационным требованиям подготовки и требованиям бенефициаров. Академия государственного управления на сегодня практически реализует чуть более 50 % государственного заказа, но это не является основной частью деятельности Академии. Ключевые ресурсы Академия привлекает извне, в тесном сотрудничестве с международными донорскими организациями и с другими местными организациями, как государственными, так и негосударственными, неправительственными организациями. Для создания конкурентных условий в системе повышения потенциала государственных служащих, то есть для того, чтобы была качественная система подготовки, она должна находиться в состоянии постоянной конкуренции с другими действующими программами. И кроме государственного мониторинга и оценки потребностей в обучении, проводятся параллельно другие виды оценок потребностей в обучении - по линии консалтинговых компаний, по линии Академии государственного управления и других международных организаций. Для этих целей в Академии государственного управления при Президенте создан специализированный институт - Институт исследования развития государственного управления, в ключевые функции которого входит обеспечение аналитического сопровождения деятельности структур президента Кыргызской Республики, органов исполнительной власти и других государственных органов в части повышения потенциала и в части обеспечения эффективности функционирования государственных органов. Более того, с учетом новых трендов сама политика подхода и методологии обучения переформатирована. Академия приняла философию и подходы, ориентированные на практическую реализацию мер, т.е. традиционной системы фундаментального образования не всегда отвечают современным требованиям и не столь гибкие. Образование будет качественным только в том случае, когда результат обучения получит профессиональную имплементацию. И итогом наших тренингов является разработка определенных проектов, которые в дальнейшем могут быть использованы на местах, то есть в органах местного самоуправления или органах государственного управления. И мы видим, что к концу обучения наши служащие делают попытки путем применения кейс-стади смоделировать ту или иную ситуацию. Второе направление повышения квалификации - Академия стала своего рода провайдером информации по ключевым государственным решениям в органы государственного управления. Академия является структурной частью аппарата президента Кыргызской Республики. По линии своей учебно-образовательной инфраструктуры Академия занимается также доведением управленческой информации до лиц, принимающих решения, так как это обеспечивает мобильность при принятии решений и, с другой стороны, создает площадку для мониторинга и реализации основных инициатив и законопроектов страны. То есть через наши тренинги рассматривают возможности Feedback для тех или иных законов и именно устами непосредственных лиц, принимающих решения. Все это и ряд других подходов к организации и обеспечению учебного процесса и научно-исследовательской деятельности определены современными трендами, которые происходят в стране. Неслучайно в начале выступления я отметил, что в стране, где имеются определенные ограничения ресурсного плана, в том числе инфраструктурного, ключевой точкой является усиление человеческого капитала, который своими

компетенциями и навыками может в дальнейшем обеспечить устойчивость роста страны, и поэтому все вызовы, связанные с современной дигитализацией системы управления в Кыргызстане, требуют переосмысления, отхода от традиционной модели науки к более практикоориентированной, и традиционное понимание ученой степени постепенно переформатируется. В связи с этим в последние годы в Академии усилен исследовательский компонент, и необходимой частью повышения потенциала является также проведение исследований действующими государственными и муниципальными служащими Кыргызской Республики. Сегодня в Академии действует несколько специализированных диссертационных советов, в которых прямые исследования проводят действующие государственные и муниципальные служащие, в том числе и топ-ранга. В системе подготовки научных кадров действуют различные направления программ научных исследований, наряду с традиционной параллельно развивается программа PhD, и прорабатывается вопрос внедрения программы «хабилитированного» доктора. Академия с учетом всех интеграционных процессов поддерживает политику гармоничного сосуществования со всеми соседями. Наряду с новыми, инновационными, мы стараемся сохранять традиционные системы.

Принимая во внимание, что практически в любой системе государственного управления человеческий капитал является определяющим, который может от трансфертной экономики привести к генерирующей экономике, то, естественно, вопрос повышения потенциала государственных служащих в Кыргызстане - это вопрос номер один, и сегодняшняя философия Академии предполагает четкое разделение функций по определению политики образования от функций имплементации и мониторинга последующего, мониторинга и качества реализации программ. В системе менеджмента Академии введен многоуровневый аудит, который предполагает взаимоконтроль, и все эти действия направлены именно на усиление качества образовательных программ Академии для подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

В завершение выступления хотел бы подчеркнуть, что сегодняшняя модель развития Кыргызской Академии базируется на философии, основанной на древних трактатах философа Жусупа Баласагына, который предполагает, что качественное образование - это путь к справедливому государственному управлению, направленному на развитие человека. Человеческий капитал является главным ресурсом в нашей стране. Под эту философию и модель выстраиваются все программы Академии, и мы верим, что служащие, прошедшие обучение в Академии, в перспективе обеспечат Кыргызской Республике динамичное и устойчивое движение к намеченным целям развития.

Выступление ректора А. Насырова на экспертной сессии Гайдаровского форума-2018: «Какие компетенции нужны госслужащим стран СНГ: ищем ответы вместе»

Российская Федерация, г. Москва, 17 января 2018 года

Уважаемый председательствующий,

дорогие участники и гости экспертной сессии!

Позвольте выразить благодарность организаторам данного Форума за предоставленную возможность подискутировать об актуальнейших вопросах современного повышения потенциала государственных служащих.

Как вы знаете, главным лейтмотивом Гайдаровского форума стало повышение качества человеческого капитала, инвестиции в человеческий капитал и снижение влияния воздействия человеческого фактора на принятие государственных решений. Естественно, все это обусловлено современными трендами, которые происходят в мире, как последствиями глобализации,

последствиями геополитических изменений. Одни страны находятся как в экономической, так и в политической изоляции, другие - в инфраструктурной…

И все эти вызовы создают новые возможности, которые должны быть переосмыслены и сформировать новые «драйверы» для подготовки современной модели управления и лиц, принимающих решения. С подобными вопросами сталкивается также и Кыргызская Республика.

Как вы знаете, сравнительно недавно в Кыргызстане состоялись впервые транспарентные выборы Президента, основанные на цифровых технологиях, с минимизацией влияния человеческого фактора. Сегодня тот курс, который начат экс-Президентом Кыргызской Республики Алмазбеком Шаршеновичем Атамбаевым, успешно реализуется новым Президентом Сооронбаем Шариповичем Жээнбековым и имеет систему логической последовательности через принятие национальных программ, таких как «Национальная стратегия устойчивого развития до 2040 года», в унисон которой действует Правительственная программа «Таза коом» - открытое транспарентное общество, который предполагает реализацию сорока ключевых шагов для принятия и повышения эффективности принимаемых решений, где ключевым фактором становится также дигитализация.

Сегодня в формате Гайдаровского форума мы часто поднимали вопрос дигитализации принятия решений, транспарентности и минимизации влияния человеческого фактора. И параллельно новым вызовам госуправления возникает новый тренд, такой как потребность в практикоориентированности науки. Наука сегодня должна находить все те решения, которые будут незамедлительно использованы в принятии решений. Возможно, сегодня жизнь так и определяет, что мы адаптированы на некоторые западные модели в системе подготовки служащих. Возможно, мы приходим к тому, что необходима узкая специализация. Но возникает следующий вопрос - все эти модели, дигитализация и практикоориентированность науки, новые современные подходы - все это хорошо, но в то же время, возможно, мы можем стать «заложниками» моды. Как вы знаете, мода - это часто встречающаяся варианта в системе принятия решений. Но есть риск того, что эта варианта может оказаться не самой эффективной. Что произойдет, если через несколько лет или завтра уже варианта поменяется и дигитализация станет не самым актуальным инструментом принятия решений? То есть современные глобальные вызовы, которые происходят во всех странах, практически и в том числе в Кыргызстане, наверное, требуют переосмысления всех подходов и методологий в подготовке государственных и
муниципальных служащих и повышения их потенциала.

Сегодня, как никогда, актуальным становится вопрос картирования навыков, определение основных индикаторов формирования качества, определения того, что может стать действительным драйвером качественного образования. Это наши методологии, или научные разработки, или технологические выбросы - все то, что может способствовать подготовке качественных специалистов как для экономики, так и для других секторов государственного управления. И сегодня мы, как эксперты, должны понять, что нам необходимо «прокостеллировать»? То есть определить, что может стать точкой опоры для достижения качественного образования и науки. Ни для кого не секрет, что в постсоветских странах сейчас применяются различные методы, подходы, понимания, восприятия в функционировании науки и всей системы образования. В некоторых странах действуют параллельно и Болонская система, и традиционная советская и романо-германская модели, и другие модели, но при этом мы имеем общие рынки взаимодействия, где возникает потребность формирования общих навыков и необходимости преодоления общих вызовов. Свидетельством этого является Евразийский экономический союз, ввод новых технологий, где страны-участницы имеют совершенно разные потенциалы, но при этом у всех есть потребность в формировании общих индикаторов и общих навыков.

Нельзя сегодня говорить, что дигитализация, возможно, станет решением всех проблем. Возможно, это коллизия … Как в эти дни говорилось на форуме, возможно, дигитализация сегодня

может стать завтра «постправдой». А что за дигитализацией последует? Какие риски? Поэтому, может быть, в погоне за новыми трендами, за дигитализацией и проектным управлением мы увидим какие-то новые возможности. И завтра мы будем говорить уже совершенно на другом уровне и с использованием других возможностей технологий управления. Таким образом, возникает мысль, может быть, константой стабильности в любой системе государственного управления становится то, что государство должно быть ориентировано, прежде всего, на население, на нужды ее граждан, это как в бизнесе есть понимание того, что клиентоориентированность является залогом успеха компании. Естественно, когда государство чутко реагирует на тренды и основные вызовы, которые исходят от граждан, порождаются ориентиры устойчивости модели государственного управления, то есть мы должны уже сегодня понимать, что любое общество, любое государство должно постепенно переходить от трансфертного сознания к генерирующему, что сегодня в основе принятия решений в государственном управлении, принятии управленческих решений и формулировки требований к компетенциям государственных служащих определяется, какой вектор стоит во главе этого, какая система, какие институты взаимодействуют, какие процессы выстраиваются под формирование эффективной модели государственного управления и государственного служащего, какие управленческие решения и инструменты могут быть использованы, а соответственно, компетенции и законы.

Мы все практически пережили 26-летнюю историю после распада Союза, и многие из нас пытались использовать передовые модели Швейцарии, Японии, Соединенных Штатов. Опыт развития стран показал, что любой стране необходима собственная модель, и никакой швейцарец, японец или американец не сделают государственную службу или нашу страну лучше. Так как у нас есть собственный менталитет, собственная природа, и обычным языком говоря, формирование модели государственного устройства равносильно формированию, то есть «лепке». Мы имеем собственный «пластилин», который должны лепить собственные «акторы». В связи с этим сегодня очень важно определить высокую роль картирования деятельности, особенно в рамках наших интеграционных процессов, в рамках наших общих площадок для достижения общих путей и поиска наиболее эффективных инструментов принятия решений для того, чтобы эти инструменты в системе подготовки наших служащих могли бы способствовать наиболее эффективному достижению собственной модели развития.

Мы все живем в условиях независимости, и настал тот момент, когда мы должны перейти к реальным действиям, к реальным площадкам, научиться определять те точки взаимодействия, точки опоры, которые могут помочь друг другу прежде всего через подобные площадки - Гайдаровский форум или другие - создать коммуникационные экспертные площадки, которые не будут преобладать над действиями, то есть не будут созданы угрозы экспертизы над имплементацией. И поэтому сегодня как раз-таки тот момент, чтобы мы нашли возможность думать позитивно, научиться превращать слабости в силы, угрозы - в возможности и из негатива сделать позитив.

Думаю, что опыт наших академий, опыт наших экспертных сообществ позволит в дальнейшем сформировать подход, индикатор повышения потенциала госслужащего, который создаст условия для справедливого управления государством, направленного в первую очередь на развитие человека в каждой нашей стране.

На этой ноте, уважаемые коллеги, позвольте завершить свое выступление и поблагодарить всех за внимание!

Выступление ректора А. Насырова на Форуме ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности и совместном заседании Постоянного Совета ОБСЕ по реформе управления сектором безопасности

Австрия, г. Вена14 февраля 2018 года

Уважаемый Генеральный секретарь, председательствующий форума, дорогие участники и гости, дамы и господа!

Позвольте от имени Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики поприветствовать участников и гостей Диалога по вопросам управления и реформирования сектора безопасности «Dialogue on Security Sector Governance and Reform». Поблагодарить наших партнеров, международных доноров и всех заинтересованных лиц, за предоставленную возможность, участвовать в международной диалоговой площадке по обмену идеями и опытом в вопросах повышения потенциала государственных и муниципальных служащих по данному направлению.

Повышение качества человеческого капитала, инвестиции в человеческий капитал и снижение влияния воздействия человеческого фактора на принятие государственных решений обусловлено современными трендами, которые происходят в мире, как последствия глобализации, последствия геополитических изменений. Одни страны находятся, как в экономической, так и в политической изоляции, другие - в инфраструктурной…

И все эти вызовы, создают новые риски, которые должны быть переосмыслены и сформировать новые «драйверы» для современной модели государственного управления и подготовки лиц принимающих решения.

С подобными вопросами сталкивается также и Кыргызская Республика. Как вы знаете, сравнительно недавно, в Кыргызстане состоялись первые транспарентные выборы Президента, основанные на цифровых технологиях, с минимизацией воздействия человеческого фактора и, тот курс, который начат экс-Президентом Кыргызской Республики Атамбаевым Алмазбеком Шаршеновичем, сегодня успешно реализуется новым Президентом Жээнбековым Сооронбаем Шариповичем и имеет систему логической последовательности через принятие национальных программ, таких как: «Национальная стратегия устойчивого развития до 2040 года», в унисон которому действует Правительственная программа - «Таза-Коом» - открытое транспарентное общество, который предполагает принятие сорока ключевых шагов для повышения эффективности принимаемых решений.

В свете происходящих реформ в стране, направленных, на усиление транспарентности решений и укрепление демократических достижений Кыргызской Республики с целью достижения высоких стандартов жизни для кыргызстанцев, вопрос безопасности становится весьма актуальным.

Возникающий характер современных проблем, понимание границ безопасности выходят за пределы классических рамок, не только традиционные военно-политическая, но и другие: информационная, экономическая, экологическая, религиозная, индивидуальная и другие… делают эту область государственного управления еще более сложной. Государственному управлению нужны более разнообразные ресурсы и опыт для эффективного преодоления новых вызовов.

Академия как специализированное научно-образовательное учреждение, ориентированное на повышение потенциала государственных и муниципальных служащих, заинтересовано в получении индикаторов для улучшения программ подготовки специалистов благодаря подобным мероприятиям.

В рамках сотрудничества с программным офисом ОБСЕ в г. Бишкек Академия реализовал

ряд значимых проектов.

1. Исследование «Оценка потребностей в обучении сотрудников Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», направленная на повышение профессионализма сотрудников Аппарата ЖК Кыргызской Республики. Данное исследование проводилось в соответствии с основными положениями Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики с 2013-2017 годы, в части развития парламентаризма в Кыргызской Республики, а также Стратегии развития Жогорку Кенеш Кыргызской Республики до 2016г. и последующих документов (сентябрь-декабрь 2016).

2. Обучение государственных и муниципальных служащих Закону «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» при финансовой поддержке ОБСЕ. Академия провела ряд учебных тренингов на тему: «Реализация и применение подзаконных актов Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», проведенных для муниципальных служащих мэрии города Бишкек и государственных гражданских служащих/ муниципальных служащих Чуйской области Кыргызской Республики (июль 2017).

3. Проведение научно-практического тренинга «Национальные интересы Кыргызской Республики в современных условиях», где была организована экспертная площадка для обсуждения, обучения, обмена опытом с участием практиков, международных и национальных экспертов, сотрудников государственных органов (июнь 2017).

4. В рамках обсуждения проекта Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы «Таза коом - Жаны доор» была проведена международная конференция «Продвижение национальных интересов Кыргызской Республики через усовершенствование и реформы сектора безопасности: картирование основных вызовов и ключевых приоритетов». Партнерская работа правительства, независимых национальных и международных экспертов, представителей гражданского общества и академических кругов дала возможность провести оценку текущих условий безопасности в Кыргызской Республике, наметить будущие актуальные вопросы и выработать рекомендации (декабрь 2017).

Уважаемые участники форума и гости,

в последние годы управление сектором безопасности в Кыргызстане претерпевает значимые преобразования, что явилось ответом государства на озабоченность общественности, а также в рамках уже проводимых государственных усилий по повышению безопасности в стране.

Реформа уже набрала высокую динамику, особенно благодаря объединению военных и невоенных аспектов безопасности.

Безусловно, совместные проекты Академии государственного управления при президенте Кыргызской Республики и Программного Офиса ОБСЕ в Бишкеке сделали вклад в развитие образовательных программ Академии по повышению потенциала государственных и муниципальных служащих и стало своего рода открытой платформой для обсуждения и изучения вопросов, связанных с реформированием сектора безопасности в Кыргызской Республике.

Пользуясь данной возможностью, позвольте выразить благодарность организации ОБСЕ и в частности, программному офису ОБСЕ в Бишкеке за сотрудничество и реализацию вышеуказанных проектов и пожелать всем участникам и гостям Форума плодотворной работы!

Спасибо за внимание!

OSCE POiB - Программный офис ОБСЕ в Бишкеке
15 февраля 2018

Совместное заседание Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета по вопросам управления и реформы сектора безопасности 14 февраля 2018

Речь посла Пьера фон Аркса
главы Программного офиса ОБСЕ в Бишкеке

ОБСЕ на протяжении многих лет является верным партнером Кыргызской Республики в продвижении реформ, связанных с сектором безопасности. ОБСЕ, помогает в наращивании потенциала усилий правительства для дальнейшего продвижения реформ, связанных с основными и неосновными учреждениями сектора безопасности в стране. С одной стороны, сотрудничество между принимающим государством и ОБСЕ свидетельствует о том, что реформы должны быть адаптированы и соответствовать потребностям страны, тогда как сильное чувство национальной ответственности за сами реформы является необходимым условием для достижения успеха. С другой стороны, страновые миссии ОБСЕ имеют преимущество в оказании содействия принимающим государствам в максимально эффективном изучении их собственных ресурсов и потенциала; содействие ОБСЕ может быть оказано путем экспертной оценки, предоставления передовой практики и наращивания кадрового потенциала.

Программный офис ОБСЕ в Бишкеке (ПОБ) активно работает с парламентом, тем самым способствуя демократическому контролю над сектором безопасности республики. В совместной работе участвуют ведущие парламентарии страны, Форум женщин-депутатов и Кыргызская ассоциация женщин в сфере безопасности, которая была создана в прошлом году при содействии ПОБ. ПОБ также сотрудничает с администрацией президента, Генеральной прокуратурой, офисом омбудсмена, гражданским обществом и академическим сообществом.

Что касается правоохранительных органов, бенефициарами ПОБ являются национальная полиция, разведывательные службы, пограничная служба, национальная гвардия, таможня, судебные и исправительные учреждения. В частности, ОБСЕ сотрудничает с правительством Кыргызской Республики в разработке различных стратегических документов и новых законодательных актов и оказывает поддержку в их осуществлении. Среди прочего проекты ПОБ нацелены на поддержку предоставления более качественных услуг общественной безопасности гражданам Кыргызстана. Значительные усилия предпринимаются в отношении реформы полиции на всей территории страны, направленной на укрепление и улучшение взаимодействия между полицией и местными общинами. Осуществление более демократичной полицейской деятельности является одним из важных достижений ОБСЕ в Кыргызской Республике, которое было подтверждено на прошлой неделе в рамках консультативной встречи с властями и Министерством иностранных дел КР.

Последним крупным мероприятием в рамках Управления и реформы сектора безопасности (SSGR) в Кыргызской Республики стала международная конференция по продвижению национальных интересов Кыргызстана посредством совершенствования SSGR. Эта конференция состоялась в декабре 2017 года и была организована совместно с Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики. Главная цель этой конференции заключалась в содействии инклюзивному национальному диалогу по общему видению национальной безопасности и составлению списка эволюционирующих аспектов безопасности, влияющих на SSGR. Участие депутатов парламента, национальных и международных экспертов, научных кругов и гражданского общества способствовало интерактивным и насыщенным обсуждениям. Эта конференция была важна для предоставления свежих идей о том, как Кыргызстан может продолжить реформу сектора безопасности в целостной форме и продвигать всеобъемлющее понимание управления сектором безопасности в демократическом государстве.

Среди предстоящих событий - региональная конференция с участием представителей из Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Казахстана в марте текущего года, которая будет нацелена на обсуждение «Вклада женщин сектора безопасности в устойчивое развитие регионов». Это инициатива Кыргызской Ассоциации женщин в секторе безопасности, поддерживаемая ПОБ. По инициативе и просьбе парламента КР ПОБ будет оказывать содействие в организации совместного круглого стола по усилению роли женщин в секторе безопасности в рамках Проекта по демократическому управлению и реформы сектора безопасности. Круглый стол состоится в Бишкеке в конце этого года. Кроме того, ПОБ продолжает поддержку ежегодной Летней Школы по SSGR для государственных служащих, которая является общей инициативой ПОБ и Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.

Я должен признать, что многие усилия SSGR, поддерживаемые международным сообществом в Кыргызской Республике, часто являются ответом на конкретные потребности и запросы правительственных учреждений. Насколько я понимаю, мы могли бы принести Кыргызстану больше пользы, следуя более системному подходу. Мы можем достичь этой цели, поощряя создание дополнительных экспертных знаний и инструментов для поддержки национальных процессов в секторе безопасности, включенных в стратегические документы, такие как «Национальная стратегия устойчивого развития-2040». Укрепление стратегической координации и сотрудничества с другими международными организациями также является частью системного подхода; мы стремимся к тесному сотрудничеству с новым постоянным координатором системы ООН в Кыргызской Республики, включая в рамках вопросов предотвращения насильственного экстремизма.

И последнее, но не менее важное, сегодняшнее совместное заседание Форума и Постоянного Совета ОБСЕ будет способствовать расширению повестки дня SSGR в рамках нашего партнерства с Кыргызской Республикой, а также региональному и международному сотрудничеству.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 35.071.6(575.2)

Шадыбеков Куванычбек Баймуратович,
Юридика илимдеринин кандидаты, доцент,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Бекташев Кубанычбек Джумаевич,
ага окутуучу, аспирант,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИК ЖАНА МУНИЦИПАЛДЫК КЫЗМАТ КӨРСӨТҮҮЛӨР ЧӨЙРӨСҮН РЕФОРМАЛООНУН КОНТЕКСТИНДЕ БОРБОРЛОШТУРУУ ЖАНА БОРБОРДОН АЖЫРАТУУ МАСЕЛЕЛЕРИ

Аннотация

Бул макалада Кыргыз Республикасында мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр чөйрөсүндө өткөрүлгөн административдик реформалар башкаруу системасын борборлоштуруу жана борбордон ажыратуу призмасы аркылуу каралган. Өлкөлүк документтердин алкагында “борборлоштуруу” жана “борбордон ажыратуу” категориясына мамлекеттин саясий өңүтүндө талдоо жүргүзүлүп, анын ичинде негизги керектөөчү болуп саналган – өлкөнүн жараны үчүн түзүлгөн заманбап “сервистик мамлекет” түшүнүгү чагылдырылууда.

Эл аралык тажрыйбаны эске алуу менен кызмат көрсөтүүлөрдүн башкаруучулук процесстерин түзүүдө борборлоштуруу жана борбордон ажыратуу каражаттарын пайдалануунун кандайдыр бир тенденциясы аныкталган жана негизделген, анын жардамы менен авторлор алардын практикалык колдонулушунун максатка ылайыктуулугу боюнча бир катар сунуштарды түзүүгө жардам берет.

Негизги сөздөр: административдик реформа; мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр; борборлоштуруу; борбордон ажыратуу; мамлекеттик жана муниципалдык башкаруу; сервис; функция; “бирдиктүү терезе”; реестр; процесс.

Шадыбеков Куванычбек Баймуратович,
кандидат юридических наук, доцент,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Бекташев Кубанычбек Джумаевич,
старший преподаватель, аспирант,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ВОПРОСЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация

В данной статье рассмотрены проводимые административные реформы в сфере государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике через призму централизации и децентрализации системы управления. В свете страновых документов дается анализ категории «централизация» и «децентрализация» в политической плоскости государства, в том числе раскрывается понимание современного «сервисного государства», ориентированного на главного потребителя – гражданина страны.

С учетом международного опыта выявлена и обоснована определенная тенденция использования инструментов централизации и децентрализации при выстраивании управленческих процессов предоставления услуг, которая позволяет авторам сформулировать ряд предложений в целесообразности их практического применения.

Ключевые слова: административная реформа; государственные и муниципальные услуги; централизация; децентрализация; государственное и муниципальное управление; сервис; функция; «единое окно»; реестр; процесс.

Shadybekov Kuvanychbek Baimyratovich,
candidate of jurisprudence, associate professor
Academy of Public Administration
under the President of Kyrgyz Republic

Bektashev Kubanychbek Djumaevich,
senior teacher,
Academy of Public Administration
under the President of Kyrgyz Republic

ISSUES OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION WITHIN THE CONTEXT OF REFORM OF THE AREA OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Annotation

This article reviews administrative reforms being conducted in the area of state and municipal services in the Kyrgyz Republic through the lenses of centralization and decentralization of administration system. In the light of country documents there is given the analysis of “centralization” and “decentralization” categories in the political plane of the state, in particular there is explained the concept of modern “service state” oriented at main customer – citizen of country.

Taking into account international experience there is identified and proven the certain tendency of use of centralization and decentralization instruments during creation of managerial processes of provision of services, which allows authors to formulate some proposals on expediency of their practical use.

Keywords: administrative reform; state and municipal services; centralization; decentralization; public and municipal administration; service; function; “one window”; register; process.

Современная доктрина модернизации государственного управления, так называемая концепция «нового государственного менеджмента», заключается в обеспечении большей открытости государственного сектора для граждан, в «сервисной» направленности деятельности государственных структур на гражданина, и, как следствие, центральное место в проводимых административных реформах занимают вопросы качества и доступности государственных услуг обществу.

Первоначально внимание к сфере услуг проявилось в ходе административных преобразований в экономически развитых странах, в частности, государственная политика была направлена на то, чтобы «по аналогии с частными организациями государство должно выступать как сервисная компания, а государственная служба должна быть клиентоориентированной» [1].

О проблеме «клиентоориентированности» государственных структур в Кыргызстане говорится и в различных национальных программах, к примеру, одной из задач национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы ставилось построение «сервисного государства», подразумевающее переориентацию «государственной машины» на оказание услуг обществу». В новой 2016 года программе правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго – кырк кадам», в разделе 2 программы реформ «Элиме кызмат» отмечается, что «Отсутствие в деятельности государственных органов подхода, ориентированного на человека и качество государственных услуг, продолжает приводить к дезориентации министерств и ведомств - вместо результатов целью становится функционирование».

Реформа сферы предоставления государственных и муниципальных услуг населению в Кыргызстане практически началась несколько лет назад, и за прошедший период государству удалось сформировать организационно-правовую основу, запустить реальные механизмы изменений в этом направлении. Пожалуй, одним из важных результатов в изменениях реализуемой политики стало то, что фокус внимания органов власти и управления (особенно первых лиц государства, ключевых политиков, партий) начал смещаться на гражданина, на его насущные потребности создания комфортного взаимодействия с государственными институтами при получении услуг.

По существу, вопрос услуг - краеугольный во взаимоотношениях гражданина с властью, именно публичные услуги являются площадкой, где проверяется качество государственного управления, и если индивидуальные потребности граждан в общении с государственными институтами в реальности соответствуют их ожиданиям, то становятся существенным индикатором повышения доверия к государству.

На проблемах и опыте национальной реформы государственных услуг уже не раз заострялось внимание в публичном пространстве и различных публикациях, поэтому в рамках текущей статьи нами ставится задача рассмотреть реформу услуг в другом научном ракурсе - в контексте исследования вопросов централизации и децентрализации при реформировании этой сферы.

В науке и литературе понятия «централизация» и «децентрализация» рассматриваются в разных аспектах жизнедеятельности общества - от частных структур до публичного управления в государстве. Приведем некоторые понятийные определения, раскрывающие суть этих категорий.

В соответствие со словарем иностранных слов, централизация - сосредоточение действий или власти в одном общем месте; сосредоточение управления в одних руках и т.п. [2].

Централизация власти по терминологическому словарю «Государственное и муниципальное управление»: «принцип устройства системы управления и власти, при которой принятие всех решений независимо от территориального уровня зависит от центральных органов государства» [3].

Ряд известных ученых (Б.Н. Чичерин, Ю.А. Тихомиров, Н.В. Ходов и т.д.) понимают централизацию как управление делами из центра.

Согласно интернет-ресурсу «Википедия», централизация - в иерархической системе такая реорганизация протекающих внутри системы процессов, при которой часть процессов переводится на более высокий (ближе к корню) уровень иерархии; соответственно, при децентрализации - на более низкий (дальше от корня) уровень.

В свою очередь категория «децентрализация» понимается как нечто противоположное «централизации». В частности, как отмечают О.С.Виханский, А.И.Наумов, «централизация — это концентрация прав принятия решений, сосредоточение властных полномочий на верхнем уровне руководства организации. Децентрализация — это передача или делегирование ответственности за ряд ключевых решений, а следовательно, и передача соответствующих этой ответственности прав на нижние уровни управления организацией» [4].

По мнению С.Н.Махиной, «децентрализация в правовом демократическом государстве представляет собой передачу определенного объема властных полномочий компетентными субъектами управленческого воздействия иным структурным единицам, наделенным необходимыми правами, обязанностями и ресурсами [5].

Децентрализация власти, по терминологическому словарю [6], есть «процесс делегирования или передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства».

При всем разнообразии большинство исследователей смысловой контент рассмотрения этих категорий видит в призме отношений центральной и иных нижних точек управления. Следовательно, эти категории, во-первых, являются инструментами управления, не исключающими друг друга, а взаимно дополняют и позволяют более эффективно выстроить управленческие процессы. Во-вторых, прослеживается, по сути, единство противоположностей, способов достижения результата.

Анализ страновых документов, соответствующей научной и иной литературы позволяет заметить, что категории «централизация» и «децентрализация» в политической плоскости государства имеют важное значение, и в разные периоды развития страны тот или иной инструмент становится превалирующим.

Проследив на протяжении последних лет практику реформирования системы предоставления государственных услуг в Кыргызстане, оптимизации процессов, анализа функционального поля, авторы отметили интересную особенность применения принципов централизации и децентрализации при оптимизации сферы услуг.

На первоначальном этапе политика государства строилась на идеологии ухода от административно-командной системы, от централизации к децентрализации всех управленческих процессов. Так, национальный стратегический документ - Комплексная основа развития Кыргызской Республики на период до 2010 года - сформулировал приоритетную цель административной реформы: «проводить целенаправленную политику децентрализации и реорганизации исполнительной власти». Предполагалось, что в «ходе реформы государственного управления будет усовершенствована система государственных органов Кыргызской Республики, создана профессиональная, эффективная, подотчетная государственная служба». В рамках политики децентрализации рассматривалась и сфера по предоставлению услуг обществу. В частности, согласно пункту 4.1 Комплексных основ развития Кыргызской Республики до 2010 г., «обязанности по оказанию услуг должны быть переданы на уровень управления, расположенный ближе к гражданам, которых он обслуживает, и который в большей мере способен обеспечить предоставление необходимых услуг. Функции оказания услуг центральными органами государственного управления будут передаваться на более низкий уровень либо в частный сектор» [7].

Стратегия реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики, утвержденная Указом президента КР от 5 июня 2004 года № 193, закрепила децентрализованный подход к управлению: «разработать четкие единые механизмы: децентрализации функций и их передачи на иной уровень государственного управления, делегирования функций гражданскому обществу, приватизации частным сектором, а также урегулирования системы оплаты за определенные государственные функции (услуги)».

В этом ключе и строилась работа в сфере государственных услуг, была децентрализована политика в этой сфере, в частности, каждое ведомство практически занималось вопросами политики, в рамках которой были вправе вводить свои правила предоставления услуг обществу, вкладывая свое понимание в понятие услуги. Именно это позволило включить в категорию услуг функции государственного надзора и контроля, межведомственное взаимодействие также понималось как услуга населению и т.д.

Функции по предоставлению услуг дробились на более мелкие детали, для производства которых создавались соответствующие структурные подразделения, перечень услуг утверждался ведомственными актами. В результате к концу 2009 года по инвентаризационным данным Министерства экономики насчитывалось более 20 тысяч услуг, предоставляемых государственными ведомствами населению. При этом процесс получения услуг все больше усложнялся, каждое ведомство вольно было устанавливать свой перечень документов, необходимых для получения ведомственной услуги.

В итоге бесконечные направления граждан в различные инстанции, истребования документов, которые зачастую не были нужны, или затягивание процесса оказания услуг по причинам внутриструктурного или межведомственного согласования становились обычной практикой. Многочисленные попытки решить этот вопрос путем внедрения ведомственных систем «единого окна» не дали существенного результата, так как суть этих попыток сводилась не к снижению издержек всех участников процесса, а к перекладыванию их на одного из них и чаще всего - на самого гражданина.

Анализ документов и политики государства в этой сфере начиная с 2011 года показывает другую картину - процесс от децентрализации к централизации.

Первым шагом стало проведение инвентаризации и сортировка услуг по установленным критериям, которые позволяли группировать и классифицировать услуги. Началом масштабной работы в сфере государственных услуг стало Постановление правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 г. № 129. Постановлением были установлены понятийные определения государственной услуги, их стандартов, процедуры формирования Единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг, сформулированы критерии определения государственных услуг, их платности и т.д.

Основной задачей виделось упорядочение политики в этой сфере путем сосредоточения вопросов выработки единой политики в одном уполномоченном государственном органе – Министерстве экономики, порядка формирования услуги с установлением критериев услуги, платности и бесплатности, появления и упразднения услуги, с нормативным закреплением прав государственных органов по оказанию услуги только после включения государственной услуги в соответствующий Единый реестр [8][1].

Вопросы стандартизации каждой услуги, связанных с ними административных процедур также были централизованы и подняты от ведомственного на центральный уровень - в компетенцию правительства.

В последующем эти меры затронули и муниципальный спектр услуг, ибо большой пласт услуг сосредоточен в низовых звеньях управления. С использованием инструментов централизации и децентрализации было принято решение классифицирования муниципальных услуг на два вида. Первый – услуги, имеющие универсальный характер, - концентрировался в Базовом реестре муниципальных услуг, утверждаемом правительственным решением, а услуги, учитывающие местную специфику, бюджетные возможности и т.д., вошли в местные реестры, утверждаемые

1 В результате из многообразия более 20 тысяч действий, выполняемых государственными органами и преподносимых как государственная услуга, было вычленено и систематизировано 385 услуг. Они были включены в Единый реестр государственных услуг, вступивший в силу с 1 июля 2012 г.

местными представительными органами самоуправления.

В последующем эти шаги получили свое отражение и в законе Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах».

Изучение международного опыта в этих вопросах также выявляет определенную тенденцию использования инструментов централизации и децентрализации.

Так, в политико-организационном аспекте вопросы выработки политики развития государственных услуг централизуются в едином органе, к примеру, в Великобритании было создано Ведомство по реформе государственных услуг (Office of Public Services Reform) при аппарате премьер-министра. В Малайзии - департамент административной модернизации. Главы этих ведомств подчиняются премьер-министру и отчитываются перед ним [9]. В Грузии – Агентство развития государственных услуг и т.д.

В функциональном аспекте, исследуя международную практику, наблюдаем тенденцию исключения из деятельности государственных органов отдельных функций по работе с предоставлением услуг и централизации их в едином месте. В частности, функции непосредственного взаимодействия с гражданами при обращении и получении результата услуги концентрируются (централизуются) в одном месте: многофункциональные центры предоставления услуг в России, дома юстиции в Грузии, центры обслуживания населения в Казахстане, причем Казахстан создал по этому направлению единую государственную корпорацию «Правительство для граждан».

Ключевая функциональная цель - разделение функций приема заявлений граждан на получение услуг и выдачи результата от функций непосредственного производства услуг. Тем самым функции работы напрямую с гражданами централизуются, а функции производства непосредственно услуги децентрализованы и остаются в ведении государственного органа.

К примеру, опыт создания грузинских домов юстиции как фронт-офисов, где сосредоточены функции приема заявлений граждан и выдачи результата услуги. Бэк-офисы – функции производства услуг - остались в ведении государственных органов. Как результат, на практике резко сократились контакты граждан с госслужащими, в том числе установлены жесткие инструкции (стандарты) работы с клиентами и производства (регламенты) услуг.

Опыт создания подобных центров обслуживания населения заслуживает внимания. Дома юстиции с 2008 года начали строить по новому формату (прозрачность работы, общение напрямую с клиентом, не через окошко), где оказывают около 400 госуслуг, в день 424 оператора обслуживают 20 тыс. человек. В 2012 году образовано Агентство развития государственных услуг Грузии, где работают 1400 сотрудников в целях развития сферы услуг и инфраструктуры. В течение небольшого времени уже к 2016 году удалось запустить работу 16 домов юстиции, 81 территориального офиса, 31 общественного центра и 70 передвижных (мобильных) общественных центров. Общественные центры дают возможность каждому получить около 200 услуг, включая частные услуги, в том числе информационного характера, к примеру, информацию по банковским кредитам, лизингу техники и т.д. Мобильные центры – возможность два раза в неделю на автомобиле оказания 200 услуг тем, кто проживает вдали от общественных центров.

С учетом международного опыта и ресурсных возможностей страны по распоряжению правительства от 15 ноября 2016 года № 485-р в целях апробации модели разделения функций приема заявлений от граждан на получение услуги и выдачи результата с функциями производства услуг была реализована пилотная инициатива в одной из административно-территориальных единиц республики (Сокулукский район Чуйской области) концентрации соответствующих функций отдельных государственных органов на базе районных подразделений ГП «Кыргыз почтасы» при Государственном комитете информационных технологий и связи Кыргызской Республики [10].

В последующем полученный опыт стал основой для некоторых организационных преобразований, в частности госпредприятие «Кыргыз почтасы» со всей почтовой структурой (в стране существует более 900 почтовых отделений, они могут быть использованы как точки совершения первоначальных действий получения услуги) было на основании Постановления правительства КР

«О внесении изменений в некоторые решения правительства Кыргызской Республики о вопросах оптимизации отдельных государственных предприятий» от 28 августа 2017 года № 542 передано в Государственную регистрационную службу Кыргызской Республики как учреждение, наиболее продвинутое в сфере оказания государственных услуг и являющееся держателем основной базы регистрационных данных, необходимых для получения услуг от ведомств.

Эти инициативы по концентрации отдельных функций, организационных структур и т.д. в сфере услуг в едином месте становятся базисом по созданию устойчивой, консолидированной системы повышения качества и доступности предоставления услуг населению. И более того, переходу к реальному многофункциональному «единому окну», тогда как в настоящее время «единые окна» в Кыргызстане созданы по ведомственной принадлежности и не решают вопросов минимизации контакта с госслужащим и упрощения процедур получения услуг. Принцип «единого окна» на практике реализован по принципу «единого места с множеством окон - «Единая дверь», где в каждое окно гражданин вынужден обращаться.

Исследование данного вопроса позволяет авторам сформулировать ряд предложений с учетом целесообразности применения инструментов централизации и децентрализации управления.

1. Создание отдельной институциональной структуры, фокусом работы которой будут являться исключительно вопросы развития сектора государственных услуг.

2. Объединение под единое оперативное управление всех ведомственных государственных «единых окон», контактирующих с населением, и расширение их спектра деятельности по различным видам услуг (государственным, бизнес, гражданским и т.д.).

3. Централизация функций приема заявлений и выдачи результата услуги гражданину в едином месте, а функции по производству услуги оставить в ведении отраслевых органов. В этом случае результатом была бы минимизация контактов населения непосредственно с государственным служащим. А госорганы снизили бы издержки непосредственного контакта с получателем услуг, сконцентрировавшись на оптимизации рабочих процессов по услугам и повышении качества существующих (или создание) в министерствах и ведомствах баз данных.

4. Установление запрета требовать с гражданина документы, находящиеся в распоряжении госорганов или органов местного самоуправления (к примеру, отдельные справки адресного бюро, о судимости и т.д.). Т.е. госорган обязан самостоятельно запрашивать от других госорганов или своих подведомственных организаций необходимую справочную информацию для производства услуги, а не направлять гражданина по различным ведомствам собирать документацию, имеющуюся в ведении госорганов.

5. Фокус антикоррупционной работы следует сосредоточить в сфере реформ услуг как наиболее реального для получения конкретного общественно-значимого результата.

Можно и далее предлагать инициативы, однако контекст настоящей статьи находится в иной плоскости, поэтому предложенные инициативы находятся в формате поиска баланса к использованию разных способов достижения результата.

Анализ процессов централизации и децентрализации реформы услуг наряду с практикой их применения выявляет и проблему соответствующего теоретического обоснования в силу того, что превалирующее использование одного из способов, как показала практика, может привести при децентрализованном подходе к разнонаправленному развитию, особенно в вопросах выработки политики, а равно чрезмерная централизация всех процессов не способствует гибкому и оперативному реагированию на практическую ситуацию. В итоге именно баланс использования инструментов управления позволит избежать перекосов и становится на сегодня одной из ключевых задач в управленческой теории и практике.

Список литературы:

1. Купряшин Г.Л. Новое государственное управление: стратегия обновления государства / Государственное управление: новые технологии. - М.: Полиграф сервис, 2004.
2. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / Сост. А.Н.Чудинов, 1910.
3. Государственное и муниципальное управление: терминологический словарь / Под обш. ред. К.Б.Шадыбекова. – Бишкек, 2014.
4. Виханский О.С., Наумов А. И. Менеджмент: Учебник. — 3-е изд. — М., 2003.
5. Махина С.Н. Концепция децентрализации государственного администрирования // Административное право и процесс. - 2006. - № 1.
6. Государственное и муниципальное управление: терминологический словарь / Под обш. ред. К.Б.Шадыбекова. – Бишкек, 2014.
7. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика: Учебное пособие / Под общ.ред. Н.С.Момуналиева. - Бишкек, 2015.
8. В результате из многообразия более 20 тысяч действий, выполняемых государственными органами и преподносимых как государственная услуга, было вычленено и систематизировано 385 услуг. Они были включены в Единый реестр государственных услуг, вступивший в силу с 1 июля 2012 г.
9. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика. Учебное пособие. Под общ.ред. Н.С.Момуналиева. - Бишкек, 2015.
10. Распоряжение правительства КР от 15 ноября 2016 года № 485-р об утверждении Положения о порядке проведения пилотного проекта по предоставлению государственных услуг по принципу «единого окна».

УДК 352.075

Турумбеков Ажыбек Сагынбекович,
студент,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Дүйшө кызы Нуржан,
саясий илиминин кандидаты, доцент
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

МАМЛЕКЕТ ТАРАБЫНАН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНА ӨТКӨРҮЛҮП БЕРИЛГЕН ЫЙГАРЫМ УКУКТАРДЫН ИШКЕ АШЫРЫЛЫШЫН ЖАКШЫРТУУ ЖӨНҮНДӨ

Аннотация

Макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекет тарабынан өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктардын практика жүзүндө ишке ашырылышын жакшыртуу мамилелери каралат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагындагы көйгөйлөр, көтөрүлүп чыгып, жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагындагы ыйгарым укуктуу өкүлдөрүнүн укуктук-ченемдик актылар менен белгиленген милдеттери белгиленген. Өз алдынча башкаруу тармагындагы мамлекет тарабынан өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктардын аткарылышын жакшыртуу жана ал чөйрөдөгү көйгөйлөрдү чечүү үчүн сунуштар берилген.

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы, айыл өкмөтү, жергиликтүү кеңеш, башкаруу органдары, мыйзам, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктар, көйгөй, көйгөйдү чечүү жолу.

Турумбеков Ажыбек Сагынбекович,
студент,
Академия государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

Дүйшө кызы Нуржан,
кандидат политических наук, доцент
Академия государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

УЛУЧШЕНИЕ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВОПРОСАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Аннотация

В статье рассматриваются предложения по улучшению практики передачи полномочий органами государственного управления органам местного самоуправления. Рассматриваются важные проблемы местного самоуправления. а также проблемы, касающиеся вопросов полномочий и обязанностей полномочного представителя, закрепленных в нормативно-правовых актах. Приведены предложения по решению вопросов в сфере делегированных государственных полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, айыл окмоту, местные кенеши, органы управления, закон, делегированные государственные полномочия, проблемы, пути решения проблем.

Turumbekov Azhybek Sagymbekovich
Student ,
Academy of Public Administration under the
President of Kyrgyz Republic

Duisho kyzy Nurzhan
PhD, Assistant professor
Academy of Public Administration under the
President of Kyrgyz Republic

TO IMPROVE THE WORK OF LOCAL GOVERNMENT IN THE IMPLEMENTATION OF DELEGATED STATE AUTHORITIES

Abstract

This article discusses proposals to improve the practice of transferring powers by government bodies to local governments. Important problems of local government are considered, as well as problems related to the issues of powers and duties of the authorized representative, fixed in normative legal acts. Proposals for solving issues in the sphere of delegated state powers are given.

Keywords: local government, local self-government bodies, aiyl okmotu, local kenesh, governing bodies, low, delegated state powers, problems, ways of solving problems.

Мамлекет жергиликтүү элдин жашоо-турмушу көтөрүлүп, аларга кызмат көрсөөтүүдө жеңилдиктер болуусу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өзүнүн ыйгарым укуктарын өткөрүп берет. Ал ыйгарым укуктарды аткаруу үчүн мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына акча караржаттарын бөлүп берүүсү зарыл. Эгерде акча караржаттары бөлүнүп берилбесе, ал ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары аткара албайт.

Азыркы учурда мамлететтик жанан муниципиалдык башкаруу тармагында мамлекеттин берилген ыйгарым укуктарын иш жүзүнө ашырып, ал жактагы жергиликтүү маселелерди чечүүдө

көптөгөн көйгөйлөр бар. Ал көйгөйлөрдүн себептери эң алгач акча каражаттарынын жетишсиздиги болсо кийинки маселе муниипиалдык кызматкерлердин ишине байланыштуу.

3.Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагына өткөрүп берилген мамлекеттик укуктарды аткаруудагы көйгөйлөр жана аны чечүү жолдору

Жогоруда айтылгандай берилген ыйгарым укуктардын тегерегинде кезигүүчү көйгөйлөрго токтолуп кетсек:

1) Калктын жумуштуулугунун жана миграциясынын программаларын иштеп чыгуу жана аткаруу[2];

Көйгөй. Азыркы убактагы Кыргыз Республикасынын реалдуу ички жана тышкы миграциялык көйгөйлөрүн карап көрсөк официалдуу маалыматтар бонча 700миңден ашуун ал эми официалдуу эмес маалыматтар боюнча 1.2 млн республикабыздын жарандары чет жакта иштеп жүрөт. Анын ичинен Россия Федерациясында 550 миңден ашуун 80% Казакстан республикасында 15%, башка мамлекеттерде 5% (Федералдык миграция кызматынын официалдуу сайты). Россия мамлекетинен бизге эмгек мигранттары жөнөткөн акчанын суммасы болжол менен жылына 2 млрд $[3] .

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында миграция боюнча жүргүзүлгөн конкретүү иш пландын жоктугу;
2. Жергиликтүү деңгээлде башка мамлекетке иштеп кете турган айыл тургундарына же жашоочуларга ошол бара турган өлкөнүн миграциялык мыйзамдарынын жеткиликтүү эместиги;
3. Жергиликтүү иштей турган мамлекеттер боюнча элге маалыматтын жетишсиздиги;
4. Адамдардын тил билбестиги ж б.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жергиликтүү өзун өзу башкаруу органдарында конкретуу иш пландарды иштеп чыгуу;
2. Чет жерге кете турган адамдарды алдын ала учетко алып, аларга бара турган мамлекеттин миграциялык мыйзамдары боюнча кенири түшүнүк берүү;
3. Чет өлкөдө иштейм деген жарандар үчүн кенири маалымат берүү пунктарын түзүү мисалы: айыл өкмөтүнүн денгээлинде;
4. Жергиликтүү өзун өзу башкаруу тармагындагы адамдары жана мектептердеги мугалимдер менен чоогуу мигранттардын өз чөнтөгүнөн кыска мөөнөттө окуй ала тургудай 2-3 жумалык курстарды түзүп берүү. Базалык сөздөрдү үйрөнүү үчүн.

2) Жарандардын эсебин алуу каттоосу, паспорт режиминин эрежелерин аткарылышына көзөмөлдү жүзөгө ашыруу, жарандарды белгиленген тартипте эсепке коюуну жана эсептен чыгарууну жүргүзүү, шайлоочулардын тизмелерин түзүү[4];

Көйгөй. Калкты катто аларды бир калыпка келтируу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын колунда болгондуктан паспорттордго справка (маалым кат) алууда жарандарыбыз айыл өкмөтүндогу катчыларга кайрылышат. Бир баардыгы системалаштырылган мамлекеттик база жок.

2 Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 2011-жылдын 15-июлу № 101
3 Россия федерациясынын Федералдык миграция кызматынын официалдуу сайты https://fms.gov.ru
4 Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 2011-жылдын 15-июлу № 101

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардынын мамлекет менен биргеликте жарандардын бирдиктуу тизмесинин жоктугу жана системалаштырылбагандыгы ;
2. Паспорт алуудагы маалымкаттарды чогултуу менен коштолгон машакаттар;
3. Шайлоочулардын бирдиктуу такталган тизмесинин жоктугу.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жергиликтүү өзун өзу башкаруу органдары менен биргеликте жарандардын бирдиктүү системалаштырылган тизмесин түзүү аны менен жарандар паспорт ж.б документтерди алууда маалым кат топтоосу жана кээ бир майда убакытты талап кылган көйгөйлөр чечилмек. Жарандарыбыз кайсыл жакта экенине карабай республикабыздын каалаган аймактарынан документтерин бүтүрө алмак;
2. Бирдиктүү шайлоо тизмесин түзүү. Бул тизменин негизинде жарандарыбызга шайлоо убагында кайсы жерде экенине карабай шайлоого катышууга мүмкүнчүлүк берүү. Шайлоого катышкан жарандар бирдиктүү системадан чыгып калмак. Мындай системада шайлоочулар өзүлөрү каалаган жеринен добуш берүүгө мүмкүнчүлүк алмак.

3) Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык жарандык абалдын актыларын каттоо;

Көйгөй. Кээ бир айыл жергесинде же шаарларда болобу үйлөнүп , бирок жарандык абалды каттоо тармагынан каттодон өтпөгөндөр көп. Алар молдолордон эле нике кыйдырып балалуу болгондон кийин да аларга катто күбөлүгүн(митирке) алышпай келет. Аны менен жарандыгы жок адамдар ажырашса ортодогу балдары да эч ким болбой калат. Бул өлкө жарандыгын албаган мамлекеттен жардам сураган бирок жарандыгынын жоктугунан эч бир социалдык, экономикалык, медициналык жардам ала албаган адамдарды өсүшү көйгөй туудурат.

Жарандарыбыз өзүнүн атын, фамилиясын өзгөрүүдө Айыл өкмөтүнө эмес райондук жарандык абалды каттоо бөлүмүнө барат. Жарандар фамилиясын өз каалоосу менен өзгөртүп жаткандыктан райондук бөлүмгө баруу негиз деле жок.

1. Кээ бир жарандарыбыздын өз абалын каттодон баш тартуусу
2. Өз фамилиясын өзгөртүүдө жарандарыбыздын убара болуусу.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жарандык абалды каттодо жергиликтүү өзун өзу башкаруу органдарына (катчыга) өз аймагында жашаган жаны үйлөнгөн жаштарга молдолор менен биргеликте иш алып барып алардын жарандык абалга турбай калуусун алдын алуу керектиги жөнүндө тапшырма берип, алардын кылган ишинен отчет талап кылып , кылган ишине карата айлыка кошумча акы төлөп берүү. Канчалык көп жарандык абалга турбаган үй булөөрдү таап алардын абалын каттаса стимул ирээтинде айлыка ошончо акча кошуп берүү;
2. Катчылардын жарандык абалды катто өзгөртүүдө (фамилия) ыйгарым укуктарын кеңейтүү. Айыл жергесинде жашаган адамдар өз фамилиясы өзгөрткүсү келсе катчы аркылуу эле аны ишке ашыра тургандай кылып.

4) Мектептик, мектепке чейинки жана кесиптик билим берүү жана саламаттык сактоо чөйрөсүндө кызматтарды көрсөтүү үчүн имараттар жана башка объекттер менен камсыз кылуу[5];

5 Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 2011-жылдын 15-июлу № 101

Көйгөй.

1. Менчике өтүп кеткен бала бакчалар;
2. Кээбиржерлердегижергиликтүүөзалдынчабашкаруюоргандарындагыжоопкерчиликсиздик.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Мектептик, мектепке чейинки жана кесиптик билим берүү жана саламаттык сактоо чөйрөсүндөгү объектилерди муниципалдык менчике өткөрүп алууда мамлекеттик каттоо органынан берилүүчү документке «кызыл китеп» мамлекет көп акча албоосу керек. Себеби көптогон муниципалдык менчиктер мамлекеттин менчигинен чыгып , бирок муниципалдык менчике акча жоктун айынан официалдуу катталбай «асманда» турат;
2. Муниципалдык менчик жеке менчике өтүп кеткен учурларды мыйзам чегинде катуу текшерүүгө алып , муниципалдык менчикти башкаруу тармагында жергиликтүү жамааттын ролун чоңойтуу керек.

5) Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык нотариаттык аракеттерди жасоо;

Мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары майда нотариаттык аракеттерди жасоого укуктуу. Туулгандыгы жонундо күбөлүктү , жарандык абалды каттоо туралуу күбөлүктү ж.б анча чоң маанилуу эмес жергиликтүү айыл тургундары район борборуна барып кыйналбашы үчүн майда маанидеги күбөлүктөрдү анык деп күбөлөндүрүүгө укуктуу.

6) Жарандарга инсандык, үй-бүлөлүк, мүлктүк абалын ырастоочу документтерди жана мыйзамдар менен каралган башка документтерди берүү;

Көйгөй. Жарандардын мүлктүк абалын тастыктоочу документтерди берүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары кээ бир аймактарда аларды акылуу кылып алган. Бирок аларды берүүдо алынган акча кайда кетээри белгисиз;

1. Кээ бир учурларда маалым каттарды берген жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын сабатсыздыгы да көпчүлүк жарандарды туйшөлтөт.

Чечүү жолу:

1. Мыйзамга ылайык жарандар өзу тууралуу маалыматтарды бекер алууга укуктуу, ошого жараша маалым каттар акысыз болуусу керек
2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагында иштеген кызматкерлерди (катчыларды өзгөчө) байма-бай окуудан өткөрүп туруу керек

7) аскерге милдеттүүлөрдүн жана аскерге чакырылуучулардын алгачкы эсепке алынышын жүргүзүү, аларды аскердик эсепке кабыл алуу жана эсептен чыгаруу, аскердик кызматка чакырууну уюштурууга көмөктөшүү;

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагында азыркы убакта коргоо министирлигинин курамына кирген кызматкер кирет. Ал ошол аймактагы аскерге милдеттүүлөрдүн жана аскерге чакырылуучулардын алгачкы эсепке алынышын жүргүзүү, аларды аскердик эсепке кабыл алуу жана эсептен чыгаруу, аскердик кызматка чакырууну уюштурууга көмөктөшүү иштерин аткарат. Азыркы убакта бул иштер жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагында эң алгылыктуу , эффективдүү кынтыксыз аткарылып жаткан иш деп айта алабыз.

8) Айыл чарбасына жарактуу жерлердин Мамлекеттик фондунун жерлерин бөлүштүрүү жана пайдалануу;

9) Айыл чарба өндүрүшүн келечектүү өнүктүрүү боюнча материалдарды жалпылоо, айыл чарба продукциясын өндүрүү боюнча экономикалык божомолдорду түзүү;

Көйгөй. Жогорудагы 8-9-мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагына берген укуктарын жалпылып чоогуу карасак болот. Эң биринчи экономикалык божомолдун

негизинде гана айыл чарбасына жарактуу жерлерди бөлүштүрө алабыз. Себеби биз баарыбыз билгендей эле Кыргызстан агрардык өлкө. Жерлерди туура колдонуу экономиканын негизги көйгөйлөрүнүн бири болуп саналат. Өлкөдө эмгекке жарактуу кыргызстандыктардын жалпы санынын 60% дан ашыгы айыл чарбасында эмгектенет. Экономиканын бул секторундагы үлүшү ИДПнын бештен бирине жакынын түзөт. Айыл чарбасына жарактуу жалпы аянттар – 10,0 млн. га. - дан ашык. Кыргызстандагы баардык айдалган жерлер 1 276 600га[6]. Жерлер, анын ичинде айыл чарба продукцияларынын 90% берген сугат айдоо жерлери улам азайгандан азайып баратат.

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын айыл чарба өндүрүшүн келечектүү өнүктүрүү боюнча материалдарды жалпылоо, айыл чарба продукциясын өндүрүү боюнча экономикалык божомолдорду түзүү жок, болсо дагы толук кандуу иштебейт;
2. Айыл чарбага керектүү жерлерди максатсыз пайдалануунун негизинде жерлер арыктап, айыл чарбасына керектүү жерлер азайып баратат;
3. Айыл чарбасына керектүү жерлердин үстүнө үйлөр курулууда

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзу жайгашкан жерлердин өзгөчөлүгүн терең изилдөөсү ззарыл;

Изилдөөлордүн жыйынтыгында ар бир аймактагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өз аймагынын спецификасын эске алып айыл чарба өндүрүшүн келечектүү өнүктүрүү боюнча материалдарды жалпылоо, айыл чарба продукциясын өндүрүү боюнча экономикалык божомолдорду түзүүсү зарыл. Түзүлгөндөн кийин баардык республика боюнча анализ жасап, бир эле өсумдукту (мис: картошка, капустаны ж.б) баардык аймак айдап калбаш үчүн өз аймагына осо турган бирок башка аймактагы өсүмдүкө окшошпогон (мис: Ысык-Кол –картошка, Чуй-кант кызылчасы ж.бюуюс) өсүмдүктөрдү өстүрүү үчүн өкмөт жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына көрсөтмө бериши керек. жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары айыл жергесиндеги дыйкандарга жеткирүүсү зарыл;

2. Дыйкандарга үрон , куйуучу май , техника тармагынан жардам көрсөтүүнү жакшыртуу керек;
3. Айыл чарбасына керектүү жерлердин үстүнө үйлөрду кургандарга тыюу салынган, бирок ал мыйзамга кээ бир учурда көз жумулуп келет. Бул мыйзамдын иштешин жакшыртуу керек.

10) Ветеринардык-санитардык, эпизоотияга каршы иш-чараларды жана мал чарбачылыкта селекциялык-асыл тукум жумуштарын өз убагында жүргүзүүнү уюштурууга көмөктөшүү;

Көйгөй. Республикабызда малдын саны өсүп баратканына карабастан ветеринарларды даярдоочу адистике жыл сайын 50 дон ашык абитуриент тапшырат. Бир айылда 10-15мин кой, 2-5минге жакын бодо мал ,2-5мин үй канаттусу, 500дон ашык ит бар болсо ага 1-2 ветеринар туура келет[7].

1. Ветеринарлардын аздыгы;
2. Ветеринарлардын айлыгынын аздыгы;
3. Берилген вакциналар бекер болуп бирок ал кызматы үчүн ветеринар адистер акы алат. Бул фермерлердин чөнтөгуно аз да болсо таасирин тийгизет;

6 Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин официалдуу сайты www.kenesh.kg

7 www.ktrk.kg маалымат булагы

4. Ветеринарлардын статусунун төмөндүгү.(штатник эмес айыл өкмөтүнун аппаратында)

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Ветеринарлардын айлыгын көбөйтүү. Ветеринарлардын айлыгын мамлекет тараптан жана жергиликтүү бюджеттен 2 система менен төлөп берип, шприц , укол сайганы үчүн акы алуусун токтооту керек;
2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары окуу жайды жаны бүтүп жаткан абитуриенттер менен келишим түзүп (эркек балдар) алардын окуусуна кеткен чыгымды мамлекет менен биргеликте өз мойнуна алып алар окуу жайды бүткондон кийин бүтүрүүчүлөрдү милдетту түрдө (келишимдин негизинде) өз аймагында айлык акы төлөп иштетуу керек. Беш жыл ичинде веиеринарлар үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу тармагы алардын комуналдык(мусор, суу ж.б) жарым жартылай бошотуп алардын иштеп калуусу үчүн шарт түзүү керек;
3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары сатууга мал кетип жатканда аларды алдын ала кароодон өткөзүү милдетүү кылып коюуу. Фермер сатуу алдында алдын ала кароодон баш тартса маалым катты(спрвканы. Мал эч нерсе менен оорубагандыгы тууралуу) берүүдон баш тартып коюуу жетиштуу болот. Же малга паспорт (идентификация) киргизүү жетиштүү.

11) Айыл чарба өсүмдүктөрүнүн өсүндүлөрүн тепсетүүгө каршы күрөшүү, токой коргоо тилкелерин жана токой массивин сактоо боюнча тиешелүү чараларды камсыз кылуу;

13) Курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча иш-чараларды иштеп чыгуу жана жүзөгө ашыруу;

Көйгөй. 1. Азыркы убакта дыйкадар менен фермерлердин , айыл жергесинде жер иштетип, мал баккан адамдардын башкы көйгөйү болуп малдын айдоо жерлерге кирип кетип, дыйкандын жасаган эмгегин кыйратып ,жеп болбоду дегенде тепсеп кетиши болуп саналат. Бул тармакта так жазылган мыйзам дагы , административдик чаралар да жок. Ошого жараша бул тармактагы көйгөйдү чечүү да татаал . дыйкандар өз жерлериндеги малга чара көрөлү десе укугу жок камоого. Ал эми чара көрбөйүн десе жеп атат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бул тармакты сезсе да көз жумуп койгон фактылар да бар. Ашып көйгөй курчуса комиссия уч тараптуу комиссия түзүлөт.

2. Кээ бир аймактарда токойго, бак даректарга ж.б жаратылыштын баалуу нерселерине кызыккан броконьерлер көп. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бул тармакта мыйзам бузгандар менен күрөшүүдө өзүнүн чабалдыгын көргөзуп келет. Бул тармакта так аныкталган мамлекеттик же айыл өкмөт денгээлиндеги программалар жокко эсе. Мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына оор маселени берип койгон сыяктуу.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Бул Көйгөйдү чечүүдо эң биринчи жергиликтүү жамаат менен курултай өткөзүп, бир пикирге келип жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен элдин байланышын тескеген уставга бул учурду жазып коюуу керек. Канча чыгымга канча айып төлөш керек, чыгым кандайча аныкталат, ким аныктайт ;
2. Токой массиви жанан айлана чойрону коргоону камсыз кылуу боюча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары укук коргоо органдары менен бирге иш жүргүзүүсү зарыл. Мамлекет жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мыйзам бузуп (брокеньерчилик) кылып жаткан жарандар жонундо маалымат үчүн акча берип , бул тармактагы мыйзамдарды татаалдаштыруу зарыл.

12) Алымдарды жана камсыздандыруу төгүмдөрүн жыйноо, ошондой эле Кыргыз

Республикасынын салык мыйзамдарына ылайык салыктык укук мамилелер чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктар;

Көйгөй. Алым чыгым төгүмдөрүн жыйноо, ошондой эле Кыргыз Республикасынын салык мыйзамдарына ылайык салыктык укук мамилелер чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары ачыгын айтканда, колунан келишинче тейлеп жатат. Себеп бул салыктардан жергиликтүү бюджетке да акча тушот. Бирок алым салык төлөмдөрүн аткарууда кээ бир айыл тургундары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын тоготпой келет.

Көйгөйдү чечүү жолу: Алым, салык төлөмдөрүнөн баш тарткан жарандар үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары маалым каттарды (справка) берүүдон баштартып аларга салык төлөмөйүнчө эч кандай кызмат көрсөтпөөсү өзун актай турган иш.

14) Керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоону камсыз кылуу;

Көйгөй.

Өз укугу бузулган керектөөчулөр да бул маселеде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жоопкерчилиги бар экенин биле бербейт

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен мамлекеттик органдардын кызматташтыгын жакшыртып , кээ бир учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын сунушу менен мамлекеттик органдар юридикалык же физикалык жактардын объектилерин дыкат текшерүүдөн өткөрүп , эки тараптуу комиссия түзүп (жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана мамалекеттик органдар) маселеге объективдүү ачык баа берип , мыйзам чегинде чара коруусу зарыл.
2. Жарандарга керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоону камсыз кылууда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын да орду бар экендиги боюнча маалымат берүү иштерин жүргүзүү талапка ылайык.

15) Тиешелүү аймакта жылуулук менен жабдууну уюштуруу;

Бул маселеде практика жүзүндө кээ бир убакта эки тараптуу мамлекеттин да жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын да жоопкерчилиги бар экендиги байкалат

Көйгөй. Мектептик, мектепке чейинки жана кесиптик билим берүү жана саламаттык сактоо чөйрөсүндөгу объектилер үчүн жылуулук менен камсыз кылуу маселесин (көмүр түшүрүүдө) мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына , жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекетке оодарып айрым учурларларда эки жактан тең жардам көрсөтүлүп калган учурлар кездешет.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Мамлекет менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тиешелүү аймакта жылуулук менен жабдууну уюштурууда бир гана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын толук турдө жоопкерчилик кылып коюуу керек. Себеби бир маселеге эки тарап жооп берсе бири-бирин күнөөлөп биринин жоопкерчилигин экинчисине артуу болуп калат.
2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекет тиешелүү аймакта жылуулук менен жабдууну уюштуруусу үчүн ага кеткен чыгымдардын бир бөлүгүн айыл өкмөттүн бюджетине жараша алдын ала чегеруусу керек. Бирок мамлекеттн чегеруусун күтүп мектеп, болницаларды жылуулук менен камсыз кылбоо жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын күнөөсү катары кароо зарыл.

16) Даректүү социалдык коргоону уюштуруу максатында аз камсыз болгон үй-бүлөлөрдү

иликтеп билүү;

17) Кыргыз Республикасынын Өкмөтү белгилеген тартипте айыл жерлериндеги балдары бар, аз камсыз болгон үй-бүлөлөргө ар ай сайын берилүүчү жөлөкпулга үй-бүлөнүн муктаждык даражасын баштапкы аныктоо;

Көйгөй. Азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бул жумушту мамлекеттик органдар менен биргеликте ашыгы менен аткарылгансыйт, себеп ,өзүнүн уйундо түстүү телевизор кичине тилке жери бар үчүн көпчүлүк учурда аз камсыз болгон, мамлекеттин жөлөк пулуна муктаж жарандар жөлөк пул алууга мумкунчулугу жок болуп кетүүдө. Кээ бирлер үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жөлөк пул алууда документтерин тактап , толуктап , даражаларын тез арада аныктаса кээ бирлерге өз бюрократизмин корсөтөт.

Көйгөйдү чечүү жолу: Жөлөк пулга муктаж адамдарга болгон талапты аз да болсо женилдетип , кээ бир колунда бар бирок жөлөк пул алган адамдарды изилдеп, жөлөк пул ала турган адамдарга коюлган бирдей талаптардын негизинде баарына бирдей текшеруу откөзуу керек. Бирөөнүн документин узартып бирөөнүн документин кыска мөөнөттө бүтүргөндөр каттална ишеним почтасы же телефону аркылуу мыйзам бузуу фактысын алдын алуу зарыл. Ишеним телефондорун элге маалымат кылып жеткирүү керек.

17-1) Этностор аралык мамилелерди чыңдоо боюнча, ошондой эле этностор аралык кагылышуулардын алдын алуу жана болтурбоо боюнча иш-чараларды жүзөгө ашыруу;

Көйгөй. Этностор аралык мамилелерди чыңдоо боюнча, ошондой эле этностор аралык кагылышуулардын алдын алуу жана болтурбоо боюнча иш-чараларды жүзөгө ашырууда этностордун улуттардын бири-бири менен болгон маселесин өз жеринде, чоң масштапка айлантпай чечүү шарт. Болбосо аягы чоң кырсыка алып келет. Буга чейин эгемендуу кыргызстандагы этнос аралык маселе бир эмес эки жолу которулуп аягы кандуу окуялар менен аяктады.

1. Этностор аралык маселеде кээ бир жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын алдын ала конгуроо какпай, бул тармактагы маселени жөнөкөй маселе катары карап жатат.
2. Жергиликтүү денгээлде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан улуттар аралык достукту чындоо үчүн иш чаралардын байма-бай өтпөгондүгү. Аларды откоруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын программасы, иш планынын жоктугу.

Көйгөйдү чечүү жолу:

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан улуттар аралык достукту чындоо үчүн өз аймагынын өзгочолугуно жараша программалар иштелип чыгып, байма бай иш чараларлар өтүп туруусу керек;
2. Эки улуттун өкүлдөрү баш кошсо аларга жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан ар тараптуу колдоо көрсөтүлүп, эки улуттун өкүлдөрүнүн баш кошуусу улуттар аралык достукту үлгүсү экенин көрсөтүү керек;
3. Улуттар аралык маселеде ар бир көйгөйго кылдаттык менен мамиле кылып жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнун алдындагы Жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери жана этностор аралык мамилелер боюнча мамлекеттик агентиги менен тыгыз кызматташуусу зарыл.

Корутунду

Мамлекет тарабынан бөлүнүп берилген ыйгарым укуктарга байланыштуу маселелерди толугу менен чечүү менинин оюмча чечүүгө мумкун эмес. Бирок жогоруда айтылган кеңештер

менен маселени көпчүлүк бөлүгүн чечүүгө болот деген ойдомун. Албетте акча болуп аны эффективдуу эмес пайдаланса бул маселелер чечилбей калышы да ыктымал. Андыктан жыйынтыктоочу ой катары канчалык көп же аз акча болбосун аны эффективдуу пайдалануу керек деп да айтсак болот. Көйгөйлөр көп, ошентсе акчага ж.б. факторлорго шылтабай мамлекет тарабынан берилген ыйгарым укуктарды жергиликуу өз алдынча башкаруу органдары чечсе болот.

Колдонулган маалымат булактары:

1. Россия федерациясынын Федералдык миграция кызматынын официалдуу сайты: https://fms.gov.ru
2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кыргыз Республикасынын Мыйзамы 2011-жылдын 15-июлу № 101
3. Кыргыз Республикасынын Юстиция министирлигинин официалдуу сайты: cbd.minjust.gov.kg
4. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин официалдуу сайты: www.kenesh.kg; www.ktrk.kg; kg.akipress.org; knews.kg маалымат булактары

УДК 377.36

Турсунова Эльмира Джаныбековна,
Педагогика илимдеринин кандидаты., доценттин м.а.,
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

МАМЛЕКЕТТИК ЖАНА МУНИЦИПАЛДЫК КЫЗМАТТАГЫ ЖЕТЕКЧИ КАДРЛАРДЫН КВАЛИФИКАЦИЯСЫН ЖОГОРУЛАТУУ ЖАНА ДАЯРДОО, КАЙРА ДАЯРДОО СИСТЕМАСЫН МОДЕРНИЗАЦИЯЛОО

Аннотация

Бул илимий макалада жетекчи кадрлардын квалификациясын жогорулатуу жана кайра даярдоо, даярдоо модернизациялоо системасын ишке ашыруу зарылдыгы, билимин жогорулатуу жана даярдоонун натыйжалуу системасын калыптандыруу көйгөйлөрү жана маселелери каралган.

Негизги сөздөр: кадрлар, жетекчи кадрлар, мамлекеттик башкаруу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, муниципалдык башкаруу, оптималдаштыруу, модернизациялоо.

Турсунова Эльмира Джаныбековна,
к. пед. н., и.о. доцента
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы и проблемы формирования эффективной системы подготовки и повышения квалификации, необходимость осуществления модернизации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров.

Ключевые слова: кадры, руководящие кадры, государственное управление, органы местного самоуправления, муниципальное управление, оптимизация, модернизация.

Tursunova Elmira Djanybekovna,
PhD candidate of pedagogical sciences,
Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

SYSTEM MODERNIZATION ON TRAINING, RETRAINING AND IMPROVING QUALIFICATIONS OF MANAGEMENT PERSONNEL OF STATE AND MUNICIPAL SERVICE

Abstract

This thesis work analyzes cadre, government management, modernization local self management modernization of state government and local self management.

Key words: cadre, state government, manager, government, modernization government management, modernization local self management.

Законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе состоит из конституционных норм, Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», иных законов и нормативно-правовых актов, а также вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика. Если иное не предусмотрено настоящим законом, на служащих распространяется действие законодательства о труде и социальной защите.

Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый 30 мая 2016 года № 75, направлен на повышение эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы, обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной служебной деятельности граждан Кыргызской Республики (КР) в государственных органах и органах местного самоуправления.

В Законе Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» установлены следующие дефиниции: государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Кыргызской Республики в государственных органах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией КР, законами и иными нормативно- правовыми актами Кыргызской Республики; муниципальная служба - профессиональная служебная деятельность граждан КР в органах местного самоуправления по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией КР и иными нормативно-правовыми актами.

Что касается переподготовки служащих, то в Законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» отмечается, что это обучение, осуществляемое в целях приобретения дополнительных знаний, умений и навыков, изучения отдельных учебных дисциплин, необходимых для выполнения нового вида профессиональной деятельности, расширения квалификации служащих, обеспечения их адаптации к изменившимся экономическим и социальным условиям. Под повышением квалификации служащих понимается обучение, осуществляемое в целях обновления теоретических и практических знаний, умений и навыков в сфере деятельности служащих для эффективного выполнения ими своих должностных обязанностей, освоения дополнительных профессиональных образовательных программ, в том числе с учетом международных требований и стандартов.

В статье 11 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» установлено, что организация государственной гражданской службы и муниципальной службы охватывает следующий круг вопросов: установление иерархии должностей путем формирования реестра государственных и муниципальных должностей; установление квалификационных требований к должностям и правил поступления на службу; подготовка кадров и повышение их квалификации.

В статье 17 данного закона установлены нормы, регулирующие следующее карьерное планирование: государственный орган и орган местного самоуправления разрабатывают комплекс мер, направленных на карьерный рост служащих; процесс карьерного планирования служащих в государственных органах обеспечивает статс-секретарь, а служащих в органах местного самоуправления, соответственно, руководитель аппарата или ответственный секретарь органа местного самоуправления. Организация карьерного планирования обеспечивается функционированием резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы, соблюдением процедуры проведения конкурсного отбора, системы ротации, повышения потенциала служащего, оценки деятельности служащего, материальной и нематериальной мотивации служащего.

В свою очередь в статье 28 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» закреплены нормы, регулирующие профессиональное развитие государственного гражданского служащего и муниципального служащего. Так, установлено, что обучение служащего проводится в целях его профессионального развития, необходимого для выполнения задач государственного органа и органа местного самоуправления. Основными формами обучения служащих являются переподготовка и повышение квалификации.

Переподготовка служащих осуществляется для лиц, впервые поступающих на службу; при переходе служащих в вышестоящую группу должностей, в том числе из категории специалистов в категорию руководителей; при изменении должностных и функциональных обязанностей служащего.

Переподготовка является обязательным условием карьерного продвижения служащего. Переподготовка проводится в срок не позднее 3 месяцев после назначения на должность за счет средств государственного бюджета. Переподготовка является обязательным условием для занятия должности статс-секретаря. Повышение квалификации проводится в рамках одной группы должностей не реже одного раза в 3 года. Переподготовка и повышение квалификации учитываются при оценке деятельности служащего и являются преимуществом при занятии новой должности. Прохождение переподготовки и повышение квалификации подтверждаются соответствующим документом.

Служащий направляется на обучение решением руководителя государственного органа, органа местного самоуправления по инициативе служащего; по инициативе статс-секретаря, руководителя аппарата, ответственного секретаря органа местного самоуправления; по рекомендации конкурсной комиссии; по результатам оценки деятельности служащего.

Вопросы обучения служащих, формирования и размещения государственного заказа по государственным программам обучения координируются уполномоченным государственным органом.

Отбор обучающих программ и образовательных учреждений путем конкурса осуществляет уполномоченный государственный орган, выступающий в качестве единого заказчика в соответствии с законодательством о государственных закупках.

Государственный заказ представляет собой план обучения служащих на календарный год в пределах средств, предусмотренных в государственном бюджете на эти цели. Государственный заказ включает в себя все программы для различных категорий служащих, курсы повышения квалификации, научные исследования и учебно-методические разработки.

Преимущественное право на прохождение обучения имеют служащие, зачисленные в резерв кадров, находившиеся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком.

Для проведения обучения служащих выделяются финансовые средства из бюджета, из расчета не менее одного процента средств, предусмотренных для финансирования деятельности государственных органов, органов местного самоуправления. Обучение может проводиться также

за счет других средств, не запрещенных законодательством.

Реализация государственного заказа финансируется из государственного бюджета на основании нормативов стоимости обучения, утверждаемых правительством, с учетом инфляции.

Для проведения обучения по общим направлениям из бюджета уполномоченного государственного органа выделяются финансовые средства отдельной строкой в бюджетной классификации расходов в соответствии с потребностями в обучении, а также для финансирования кадрового, научного и учебно-методического обеспечения системы обучения.

Для проведения обучения по ведомственным направлениям выделяются финансовые средства государственным органам и органам местного самоуправления отдельной защищенной строкой в бюджетной классификации расходов в соответствии с потребностями в обучении.

Служащий, направляемый на обучение сроком более 3 месяцев, заключает с государственным органом, органом местного самоуправления договор об обязательствах по отработке определенного срока в соответствующем государственном органе или органе местного самоуправления и возмещении затрат, связанных с обучением, если служащий прекращает службу по собственному желанию. Служащий несет ответственность за несоблюдение требований части 19 настоящей статьи в соответствии с законодательством.

Обучение служащих осуществляется на основе потребностей государственных органов, органов местного самоуправления. Порядок определения, планирования и прогнозирования потребностей в обучении определяется уполномоченным государственным органом.

Порядок организации и проведения обучения, координации донорской помощи в сфере обучения, формирования государственного заказа и иные вопросы в сфере обучения определяются правительством.

Таким образом, в Законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» четко закреплены нормы, регулирующие вопросы подготовки, повышения квалификации и профессионального развития государственного гражданского служащего и муниципального служащего.

Однако, на наш взгляд, до настоящего времени на практике все еще не сформирована эффективная, комплексная система подготовки, повышения квалификации и профессионального развития государственного гражданского служащего и муниципального служащего, особенно руководящих кадров.

Формирование демократической, правовой государственности Кыргызской Республики предполагает создание государственной и муниципальной службы как социально-правового института, коренного обновления правового регулирования служебных отношений, складывающихся в сфере государственной и муниципальной службы, приведение статуса государственной и муниципальной службы в соответствие с мировыми стандартами.

В рамках реализации Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» необходимо разработать Стратегию и программу реализации государственной кадровой политики, которые должны включать в себя систематизированный по направлениям и этапам комплекс практических мер - организационных, правовых, информационных, материально-технических, финансовых и других, - нацеленных на проведение реформы государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике, и, прежде всего, на повышение компетентности руководящего персонала.

Процесс реформирования подразумевает осуществление на базе программных стратегических и тактических установок целенаправленных преобразований, результатом которых должна стать новая система управления и государственной кадровой политики Кыргызстана.

Программа совершенствования государственной кадровой политики, управления, государственной и муниципальной службы, системы их подготовки, переподготовки и повышения квалификации должна исходить из анализа и практической оценки современного состояния достигнутых успехов и недостатков. На этой основе впоследствии следует разработать Стратегию подготовки и повышения квалификации руководящих кадров органов государственного управления и местного самоуправления.

При разработке Стратегии совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящего персонала государственного и муниципального управления (СППК) и соответствующей программы ее реализации необходимо учесть цели и задачи, заложенные в проекте «Таза коом».

СППК также должна придать системный характер мерам по дальнейшему реформированию и развитию государственной службы, созданию эффективной системы муниципальной службы в Кыргызстане. В методическом плане СППК должна быть ориентирована на обеспечение единства всех элементов, составляющих систему государственной службы и управления, на четкую взаимосвязь ее институционально-правовых компонентов с профессиональным кадровым составом, с компетентным руководящим корпусом государственных и муниципальных служащих.

СППК и соответствующая программа должны решать цели и задачи, связанные с координацией и состыковкой мер по проведению реформ государственной службы, созданию системы муниципальной службы с экономической и правовой реформами, с будущими преобразованиями в сфере государственного строительства и политической системы страны.

Исторический опыт показывает, что становление и функционирование эффективной системы управления и службы невозможны без создания специализированных межведомственных органов, обеспечивающих единообразную реализацию норм права и политики в области управления, государственной и муниципальной службы на всей территории страны, во всех государственных структурах, вне зависимости от того, к какому уровню управления (центральный, областной, местный) или ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная), местному самоуправлению они относятся. Потребность в создании органов подобного рода давно назрела и в Кыргызской Республике, где пока не существует целостной системы управления государственной службой, где попытки ее создания до сих пор не выходили за рамки весьма ограниченных возможностей структурных подразделений администрации президента Кыргызской Республики, аппарата правительства Кыргызской Республики и Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

Между тем, набирающий темп процесс становления государственной службы в КР настоятельно требует более фундаментальных решений, которые позволили бы создать систему, способную пронизывать всю «пирамиду» кыргызской государственности, связывая ее единством целей, принципов, функций, стандартов и иных общепризнанных элементов. Только такая система, на наш взгляд, в состоянии обеспечивать нормальное функционирование механизмов непосредственного государственного управления, реализацию предназначения государства как такового, его роль в регулировании важнейших сфер жизни кыргызского общества.

Правильно, рационально построенная система управления государственной службой наряду с чисто функциональными будет в состоянии выполнять и более общие задачи, например, обеспечивать формирование таких политических и правовых предпосылок, которые гарантируют обратную связь государства и его граждан, стимулируют необходимость в постоянном совершенствовании и демократизации государственного аппарата посредством его структурной модернизации, мер, позволяющих вести активную борьбу с коррупцией, бюрократизмом и закрытостью.

Формирование действенной системы управления государственной службой - дело достаточно

длительного периода, в течение которого, безусловно, обнаружатся факторы, требующие значительной коррекции первоначальных планов. Но «каркас» этого строения может и должен быть смонтирован уже сегодня.

Принципиально важно на нынешнем этапе реформирования государственной службы заложить в основу соответствующей системы приемлемые формы и механизмы разделения «политической» и «управленческой» составляющих в деятельности органов исполнительной власти - аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, высших судебных органов Кыргызской Республики и т.д. Необходимо добиться стабильности структур и функций государственного аппарата, найти соответствующую меру централизации и децентрализации в единой системе государственной власти, установить институты, гарантирующие управляемость государственным аппаратом и страной в условиях смены парламентского состава, президента, правительства, а также в других острых политических ситуациях.

В СППК и программе должны найти отражение положения, которые могут послужить началом структурной реформы государственного управления, охватывающей государственный аппарат и его связь с гражданами, общественными организациями, политическими партиями, предпринимательскими союзами и т.д.

В СППК и программе должен быть намечен комплекс мер по правовому обеспечению государственной службы с акцентом на решение статусных проблем, связанных с определением правового положения государственной должности, государственного органа, государственного служащего. Подход к этим проблемам базируется на некоторых общих основаниях, единых правовых решениях, единых критериях, унифицированных понятиях и терминах.

Важными направлениями правового обеспечения государственной службы являются совершенствование институтов ответственности государственных служащих в соответствии с законодательством, установление гарантий их правового положения, организация правовой подготовки. В СППК и программе должны быть отражены вопросы, направленные на упорядочение работы с правовой информацией в государственном аппарате, а также работы по систематизации и кодификации законодательства о государственной службе в КР.

Предложения по информационному обеспечению государственной и муниципальной службы предполагают принятие практических мер по решению нескольких крупных блоков взаимосвязанных проблем. Один из них касается непосредственно кадров государственной службы, их учета, количественного, качественного анализа их состава, обеспечения возможностей отслеживания процессов, происходящих в этой сфере, их направленности и динамики с целью укрепления кыргызской государственности, устойчивого, стабильного функционирования государственного аппарата в период коренных преобразований всех сфер жизни общества. Меры, предложенные в этой связи, должны одновременно содействовать курсу дальнейшей демократизации государственной жизни страны, информационно обеспечивая нормальный процесс ротации кадров, их рационального использования в соответствии с уровнем образования, профессиональной подготовки и практического опыта работы, открыть путь для продвижения по служебной лестнице молодых, перспективных работников и безболезненного освобождения от кадрового балласта.

Другой блок проблем значительно шире. Он фактически выходит за рамки тематики, сугубо относящейся к государственной службе, хотя одновременно является важнейшим компонентом ее нормального функционирования, так как именно информационно-правовая достаточность позволяет государственным служащим реализовать их главное предназначение - служить государству, его интересам, действуя в рамках и во исполнение Конституции и законов страны.

Специфика этого блока предложений заключается в их неразрывной связи с решением

организационно-технических проблем, вытекающих из необходимости внедрения новых информационных технологий, позволяющих обеспечить на современном уровне оперативное использование качественной правовой информации, доступной (по методам сбора, обработки и передачи) любому государственному и муниципальному служащему в Кыргызской Республике. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что подобная система после ее полного внедрения может стать важным фактором в обеспечении целостности страны, укреплении ее национальной безопасности.

Ключевая задача науки в обеспечении нормальной деятельности системы государственной и муниципальной службы заключается в создании необходимых предпосылок для максимально объективной оценки состояния дел в этой сфере, четкого определения существующих здесь проблем и путей их решения, а также прогнозирования тенденций развития отечественной государственной службы в зависимости от тех условий, в которых будет развиваться государство и общество, а вместе с ними - вся система государственной и муниципальной службы. Таким образом, научное обеспечение государственной и муниципальной службы в Кыргызстане приобретает большое значение, особенно в начальный период их формирования.

Однако научное сопровождение становления государственной и муниципальной службы окажется малоэффективным и поверхностным, если наряду с системой государственной и муниципальной службы не возникнет сеть специализированных научно-исследовательских учреждений, работающих исключительно над этой тематикой под непосредственным руководством и покровительством государственных органов, выполняя их прямой заказ, подкрепленный необходимыми финансовыми и материально-техническими ресурсами.

Создание соответствующей базы для эффективных исследований в области государственной службы, квалифицированного проведения экспертизы и информационно-аналитической работы в этой сфере станет возможным лишь при условии целенаправленного формирования корпуса ученых и специалистов, обладающих достаточной квалификацией и практическим опытом работы в государственных органах. В условиях ускоренного перехода к рыночным отношениям, когда многие квалифицированные ученые - специалисты по государственному управлению - без труда находят высокооплачиваемую, престижную работу в частных (коммерческих) фирмах, решение этой задачи потребует значительного повышения служебного и общественного статуса научных работников, занятых в науке государственной службы, усиления материальных и моральных стимулов их труда.

Главной задачей управления системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственной и муниципальной службы является координация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, учебных заведений, организаций и учреждений, осуществляющих эту работу. Необходимо определить вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в качестве одного из основных приоритетных стратегических направлений государства.

Список литературы**:**

1. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года (официальный текст с учетом изменений, внесенных референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года) // Эркин Тоо» от 28 января 2017 года. – Б.: Изд-во «Академия», 2017. - 96 с.
2. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый 30 мая 2016 года № 75. – Б.: Издательство «Академия», 2017. – 44 с.
3. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления

Кыргызстана на пороге XXI века: Программа и материалы участников симпозиума / Под общей ред.: Какеева А.Ч., Плоских В.М., Ракимбаева Э.Н. – Бишкек, 2000. - 209 с.
4. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: (Кадроведение): Курс лекций. - М.: Изд-во РАГС, 1997. - 371 с.
5. Ежегодник 98: Государственная служба России. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – 318 с.
6. Государственная служба. Правовые аспекты. Зарубежный опыт. – М.: Изд-во РАГС, 1996. - 126 с.
7. Ракимбаев Э.Н., Алымкулова С.А., Аленкина Н.Б. Абдыева Т.Ж. Муниципальная служба и кадровая политика в органах местного самоуправления: ОсОО «М Maxima». -Б., 2005. – 176 с.
8. Ракимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы демократии в Кыргызской Республике. [Текст] монография / Э.Н. Ракимбаев. - Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2015. - 314 с.

УДК 321:(5)

ЭгамбердиеваДжумагуль,
аспирант,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы,

КЫРГЫЗСТАНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУ ИНСТИТУТЦИОНАЛИЗАЦИЯЛООНУН НЕГИЗГИ ЧЕНЕМДИК БУЛАКТАРЫ

Аннотация

Макалада Конституция (2016 ж. редакциясы) негизинде Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруу үчүн институттук негиздерди кээ бир жактарын талкууланат. Жергиликтүү өз алдынча башкарууну түзүү этабында бир карап, Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкарууну андан ары өркүндөтүү табияты жөнүндө көз караштарды жана пикир каралды.

Негизги сөздөр: коммуналдык менчик; мамлекеттик башкаруу; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары; өз алдынча башкаруу; жергиликтүү бюджети; концепция; нормативдик-укуктук акты (булагы); институционализация; Конституция.

Эгамбердиева Джумагуль,
аспирантка,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНОЙ ИСТОЧНИКОВОЙ ОСНОВЕ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МСУ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые аспекты институциональной основы МСУ в Кыргызстане на базе Конституции КР (в ред. 2016 г.) и нормативных источников. Проведен обзор этапов становления МСУ, представлены точки зрения и взгляды на природу дальнейшего совершенствования МСУ в Кыргызстане.

Ключевые слова: муниципальная собственность; государственное управление; местное управление; самоуправление; бюджет сообществ; концепция; нормативный источник; институцианализация; Конституция.

Egamberdieva Djumagul,
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
Of the Kyrgyz Republic

ON THE QUESTION OF THE NORMATIVE SOURCE BASIS OFINSTITUTIONALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN KYRGYZSTAN

Abstract

The article examines some aspects of the institutional basis of local government in Kyrgyzstan on the basis of the Constitution of the Kyrgyz Republic (as amended in 2016) and normative sources. The review of the stages of the formation of local government, the views on the nature of further improvement of local government in Kyrgyzstan are presented.

Key words: municipal property; public administration; local government; self management; community budgets; concept; normative source; institutionalization; Constitution.

С конца 80-90-х гг. XX в. в республиках СССР берут начало процессы суверенизации. Отметим, что в Кыргызстане процессу демократизации управления способствовали документы, ознаменовавшие старт для новых возможностей в реформировании всей системы власти. Так, указанную сферу, как известно, регламентировал Закон СССР «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР», принятый в 1990 г. ВС СССР. Данный нормативный источник, по мнению ряда исследователей, по своему содержанию паллиативен и фактически был в определенной степени единым для принятия в новых суверенных государствах.

МСУ как самостоятельное явление жизни социума и неразрывный элемент гражданского общества имеет длительную предысторию. Полагаем, что проблема оптимального взаимодействия органов госвласти и МСУ как теоретически, так и практически в Кыргызстане не разрешена. Об этом свидетельствует фактическое положение в госуправлении, которое при эффективности и рациональности могло бы обеспечить лучшие условия во всех сферах жизни кыргызстанцев. Ведь предназначение госуправления и МСУ в современном общенародном государстве – это регулирование общественных процессов с целью обеспечения интересов всего общества.

Еще одним показателем существующих проблем в госуправлении в КР является нестабильность Конституции страны, проблемы при обеспечении общественного порядка, действенности институтов гражданского общества и как одного из его элементов - МСУ.

Безусловно, логично отметить, что механизм государства состоит из различных подсистем, различных частей со своей структурой, которые выполняют свойственные им функции, однако самым низовым и образующим элементом являются органы МСУ, без которых немыслимо существование ни одного государства.

В логической увязке можно отметить, что местные госорганы осуществляют свои функции в административно-территориальных единицах (районах, поселках и т.д.). Роль местных госорганов на первый взгляд может показаться менее значимой, чем высших органов власти, однако на самом деле именно с населением непосредственно работают местные госорганы и органы МСУ, и объем их работы весом и значителен.

Так, с учетом имеющихся теоретических положений на тот отрезок времени коммунальная собственность трактовалась как часть госсобственности, что и обусловило процессы реформирования местной власти и осуществления децентрализации всей системы госуправления, напрямую способствуя принятию в Кыргызстане в 1990 г. «Закона о МСУ» и созданию реальных предпосылок для принятия «Закона о МСУ и местной госадминистрации».

Принятие Основного закона КР в 1993 г. заложило основы дальнейшего развития страны по всем ключевым направлениям [1]. Особенностью современного этапа социально-экономического

развития Кыргызстана является признание его мировым сообществом. Развитие современных рыночных трансформаций происходит неоднозначно, а зачастую и драматично, можно вспомнить всем известную приватизацию, немногим позднее - формирование институтов МСУ с момента суверенизации КР.

Важно признать, что наиболее остро конфликтный потенциал проявляется в экономической сфере, где самостоятельность хозяйствующих субъектов на фоне имеющегося кризиса и низкой эффективности госуправления все чаще и чаще обуславливает некоторые негативные последствия [URL: 3 http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/102229.html].

Учитывая и признавая, что конституционные реформы 2016 г. еще не нашли должного отражения в научных исследованиях, сочли принципиально важным исследование нормативной источниковой основы институционализации МСУ, их Кыргызстане с позиций политологической науки.

Обратимся к некоторым теоретическим положениям, осмысленным отечественными исследователями. По поводу самоуправления Э.Э. Дуйсенов и Г.К. Кулдышева верно и обоснованно отмечают, что оно «в точном смысле слова, означает наивысшую форму демократического управления в обществе, отражающую высший уровень производства, организации труда, культуры, сознания и самодисциплины граждан»[2, с. 29].

Вместе с тем, цивилизованные и адаптированные к реалиям формы нынешних процессов, предопределяют их взвешенную социальную регламентацию. Можно полагать, что для минимизации общественных издержек переходного, трансформационного периода, необходима целенаправленная научно и методологически выверенная деятельность в организации и реализации социально-экономических процессов, формирование новых по своей природе муниципальных отношений.

Анализируемая деятельность по форме, на наш взгляд, может быть не только социальной, но и, в ряде случаев, более развернутой, поскольку ее фундамент должны составлять нормы-принципы управления сложными как линейными, так и нелинейными системами.

Исследование ряда аспектов совершенствования системы госуправления и МСУ, учитывая специфику КР, актуализирует емкую по содержанию проблему управления в целом.

Так, известная категория «коммунальная собственность» с 2004 г. стала именоваться муниципальной, которая заметным образом трансформировала всю последующую институционализацию МСУ в Кыргызстане. Теоретическая значимость исследования определяется, по нашему мнению, спецификой современного периода, когда управление текущими процессами увязывается с серьезными трудностями очередной волны мирового экономического кризиса.

Имеющиеся обобщения в опыте управления в сфере МСУ носят разноаспектный характер, поскольку исследуются различные стороны механизмов управления. В данной связи можно полагать, что проведенный анализ позволит частично разработать и обосновать некоторые новые суждения и практические аспекты в сфере регулирования МСУ в Кыргызстане.

Отметим, что принципиальным вопросом стало признание принципа дуальности в организации местной власти, что стало практическим руководством к осуществлению управления территориями в КР. Так, логично выделить, что в тесном взаимодействии функционируют органы МСУ и территориальные подразделения министерств и ведомств.

На первом этапе реформирования, с принятием Закона о МСУ, указанный аспект присутствовал в наиболее полном объеме. Стоит отметить, что вплоть до 1995 г. в г. Бишкеке функционировали и городской кенеш, депутаты которого избирались по одномандатным округам, и государственный исполнительно-распорядительный орган - городская госадминистрация. Такой

тип организации управления действовал и в городах областного подчинения.

Другим, не менее важным концептуальным документом исследователи Т.Э. Омуралиев, Т.К. Кошоев, Д.И. Нарынбаев признают Положение об основах организации МСУ в КР, утвержденное Указом в 1994 г. В Кыргызстане к тому моменту были очерчены основные направления реформы. Так, согласно концептуальной позиции МСУ осуществляется местными сообществами в населенных пунктах. Районы и области - территориальные объединения местных сообществ [URL. 10 // http://docplayer.ru/65145126 - Mestnoe-samoupravlenie-finansovo-ekonomicheskaya-osnova-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike.html].

Отметим в данном вопросе справедливое мнение А.А. Карашева, который утверждает, что управление в условиях децентрализации должно было формироваться «снизу»: МСУ выполняет полномочия, реализуемые на местном уровне. Полномочия МСУ, не закрепленные в компетенции, должны передаваться в верхние эшелоны управления [4, с. 211].

Большое внимание приобретает так называемый субсидиарный подход, суть которого фиксируется в Положении, задав тем самым задел дальнейшего реформирования. Между тем, при наличии определенных противоречий в полной мере идею субсидиарности реализовать не удалось, то есть превратить области, районы республики в ТОСы.

В Кыргызстане к 1996 г. правительством была разработана Программа господдержки МСУ и его органов в КР [5]. Авторы Ю.С. Шкуропатов, Н.П. Давыдов отмечают, что были заложены принципы деятельности МСУ и переход к децентрализации управления посредством правового, организационно-методического и иных форм воздействия на цельную систему МСУ [5]. На наш взгляд, верно выстроена концепция задачи, которая существенно продвинула политику государства в отношении МСУ.

Безусловно, развитие института МСУ предполагает, прежде всего, укрепление основ народовластия, реализации конституционных прав, свобод и интересов всех слоев населения, их прямого участия в осуществлении МСУ. Перечень задач в указанном формате документа весьма обширен.

Так, для поддержки МСУ предполагалось обеспечить переход к децентрализованному управлению посредством разграничения функций между органами власти и МСУ, передачи им отдельных функций в управлении социально-экономическим развитием регионов.

Стоит отметить, что большим достижением явилось то, что финансовая поддержка МСУ была обеспечена четким водоразделом в вопросе доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами, которые на каждом из уровней должны были соответствовать возложенным на них задачам.

Важно в этом ряду выделить Концепцию развития МСУ, утвержденную Указом президента КР в 1999 г., которая выделяла такие направления реформы, как необходимость демократизации МСУ и осуществления дальнейших преобразований в городах областного значения, на тот текущий период еще не переведенных на принципы МСУ.

Итак, перейдем к Национальной стратегии «Децентрализация госуправления и развитие МСУ в КР до 2010 г.», утвержденной Указом президента КР 17 дек. 2002 г. [6]. Указанный документ был разработан при поддержке ПРООН в КР. Отметим, что итогом в реализации задач в 2001 г. явился процесс перехода населенных пунктов КР на принципы МСУ. На текущий момент функционируют свыше 489 [7] сельских, поселковых и городских органов МСУ. Также активно функционируют Ассоциация городов КР и Конгресс органов МСУ КР.

Можно признать, вслед за разработчиками А. Карашевым и Тарбинским, что осуществление процессов децентрализации госуправления и недостаточная господдержка

органов МСУ заметно замедляют эти процессы и, к сожалению, не получили власти в требуемом объеме и финансовых рычагов для реализации своих прав, слабо действуют все обозначенные механизмы. Эти аспекты препятствовали быстрому внедрению реформ, а активность местных сообществ в процессе их развития остается пассивной [4, с. 211-217].

Также признается, что для передачи полномочий существенным аспектом признается многозвенность вертикали, также указывается на недостаточность функционирования налоговой базы. В дополнение отмечается и ограниченность бюджетных возможностей органов МСУ [URL: 8 // http://municipalkg.narod.ru/tiva.htm].

В контексте анализа можно признать, что процессу дальнейшей институционализации МСУ препятствует слабая профессиональная подготовка муниципальных служащих, неслаженность действий в кадровой работе.

Следствием данной проблемы можно признать пассивность и индифферентное отношение людей к процессу принятия решений. Конечно, в этом же ряду и недостаточная система партнерских отношений, и взаимодействие органов власти и МСУ, гражданского общества. Логично также в контексте предпринятого анализа отметить, что действенное функционирование гражданского общества предполагает институционализацию МСУ и обусловливает как теоретические, так и практические поиски.

При рассмотрении вопроса принципов институциональной организации власти и управления разграничение полномочий должно, по нашему мнению, предполагать, что решения должны приниматься оптимально, учитывая интересы всех субъектов.

Следовательно, вполне логично утверждение о том, что требует совершенствования, приведения НПА в соответствие с Основным законом КР (в редакции 2016 г.), а также внесения ряда новелл в законы «О финансово-экономических основах МСУ в КР» и « О муниципальной службе». Как известно, указанные законы были приняты в 2003 и 2004 гг. [URL: 9 // http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2362?cl=ru-ru], но на данный момент ряд норм заметно утратил свою актуальность и обусловливает внесения новаций.

Считаем также необходимым обратить внимание на проблему дальнейшей профессиональной подготовки всех звеньев в органах МСУ на базе функциональной реформы для того, чтобы избежать дубляжа, упразднение бесцельных функций местных органов госуправления и МСУ в КР.

Предпринятый анализ позволяет признать, что следует также заострить внимание на проблему подготовки выборов как депутатов местных кенешей, так и глав МСУ, повышения политической активности населения всех местных сообществ в КР.

Таким образом, итогом представленного анализа могут послужить следующие выводы:

- При рассмотрении вопроса принципов институциональной организации управления разграничение полномочий должно предполагать их максимальную корреляцию.

- В указанной сфере требуют совершенствования НПА в соответствии с Основным законом КР.

- Можно признать, что в Стратегии четырехуровневая система не соответствовала развивающимся демократическим процессам и обусловила переход к трехуровневой системе.

- Со всей остротой возникает вопрос о необходимости принятия закона, регламентирующего статус жамаатов - организаций, на уровне своих территорий занимающихся вопросами самоорганизации в вопросах взаимного интереса. Иначе говоря, вопросов, которые не всегда решаются муниципальными органами.

- На момент, охватывающий период с 2000 по 2010 гг. включительно, в Кыргызстане было

образовано 1,8 тыс. жамааатов, где было зарегистрировано свыше 50 тыс. чел. [Электронный ресурс: URL. 10 // . // http://docplayer.ru/65145126-Mestnoe-samoupravlenie-finansovo-ekonomicheskaya-osnova-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike. html].

- В дальнейшем имела место тенденция роста указанных организаций, но этот процесс был приостановлен после прекращения финподдержки ПРООН в Кыргызстане для кредитования жамаатов.

Список литературы:

1. Конституции КР (Принята на 12 сессии ВС Республики Кыргызстан 12 созыва 5 мая 1993 г.). // Ведомости ЖК КР. – 1993. - №7. – С. 175. (Введена в действие Законом КР от 28 декабря 2016 № 218).
2. Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К. [Текст] / Э.Э. Дуйсенов, Г.К. Кулдышева. Реформа МСУ в Кыргызстане (правовое регулирование). – Ош, 2003. - С. 29. [Электронный ресурс URL: http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/102229.html].
3. Карашев А. А. Госуправление и МСУ в Кыргызстане. [Текст] / А.А. Карашев // Вестник КазНПУ, 2010. - Алматы. – С. 211-214.
4. Постановление правительства КР от 28 апреля 1997 г. «О Программе господдержки МСУ и его органов в КР и Основных направления реформы МСУ на уровне областей, районов, городов КР на 1997-1998 гг.».
5. Национальная стратегия «Децентрализация госуправления и развитие МСУ в КР до 2010 г.» (Указ президента КР 17 дек. 2002 г.).
6. Данные Национального стататистического агентства КР. [Электронный ресурс: URL. // http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2362?cl=ru-ru]. [Электронный ресурс: URL. // http://municipalkg.narod.ru/tiva.htm].
7. [Электронный ресурс: URL. // http://docplayer.ru/65145126-Mestnoe-samoupravlenie-finansovo-ekonomicheskaya-osnova-mestnogo-samoupravleniya-v-kyrgyzskoy-respublike.html].

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

УДК 336.762(575.2)

Абдынасыров Уран Тойбаевич,
э.д.н., профессор,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН БААЛУУ КАГАЗДАР РЫНОГУ ЖАНА АНЫН ӨНҮГҮҮ БОЮНЧА МАСЕЛЕЛЕРИ

Аннотация

Кыргыз Республикасынын баалуу кагаздар рыногунун учурдагы абалы ар түрдүү аспектилери макалада талкууланат. Статистикалык маалыматтарды талдоонун негизинде, уюшкан рыноктук ишинин ар түрдүү аспектилери бааланат. Кыргыз Республикасынын баалуу кагаздар рыногун заманбап өнүктүрүү тенденция жана өнүктүрүүнүн келечектүү багыттары жөнүндө негизги жыйынтыктары сунуш кылынат.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, баалуу кагаздар рыногу, биржа, уюшкан соода платформа, баалуу кагаздар рыногунун кесипкөй катышуучулары, баалуу кагаздар рыногун өнүктүрүү факторлору, баалуу кагаздар чыгарылышы, баалуу кагаздар рыногунун көйгөйлөру, каржы куралдары, корпоративдик баалуу кагаздар.

Абдынасыров Уран Тойбаевич,
д.э.н., профессор
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ВОПРОСЫ ЕГО РАЗВИТИЯ

Аннотация

В статье рассмотрены различные аспекты современного состояния фондового рынка Кыргызской Республики. На основе анализа статистических данных дается оценка различных аспектов деятельности организованного рынка. Представлены основные выводы о современных тенденциях развития и перспективных направлениях развития рынка ценных бумаг в Кыргызской Республике.

*Ключевые слова***:** Кыргызская Республика, рынок ценных бумаг, фондовая биржа, организованная торговая площадка, профессиональные участники рынка ценных бумаг, факторы развития рынка ценных бумаг, эмиссия ценных бумаг, проблемы рынка ценных бумаг, финансовые инструменты, корпоративные ценные бумаги.

Abdynasyrov Uran Toybaevich,
Doctor of Economics, Academy of Public
Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

THE SECURITIES MARKET OF THE KYRGYZ REPUBLIC AND ITS DEVELOPMENT ISSUES

Abstract

In the article various aspects of the current state of the stock market of the Kyrgyz Republic are considered. Based on the analysis of statistical data, different aspects of the organized market are evaluated. The main conclusions about the current trends of development and perspective directions of development of the securities market of the Kyrgyz Republic are presented.

Key words: The Kyrgyz Republic, securities market, stock exchange, organized trading platform, professional participants of the securities market, development factors of the securities market, securities issue, securities market problems, financial instruments, corporate securities.

Рынок ценных бумаг Кыргызской Республики относится к развивающемуся типу в соответствии с принятой классификацией. Официально организованный фондовый рынок был образован в 1995 году и являлся одним из ключевых механизмов в проведении государственной политики приватизации государственного имущества, особенно купонной.

Акционерные общества, сформированные в период приватизации государственного имущества, не имели корпоративного управления и поэтому не имели целей, тем более стабильных перспектив мобилизации инвестиций через институт фондовой биржи для собственного развития.

Тем не менее в результате проведения активной государственной политики развития рынка ценных бумаг были достигнуты определенные результаты. Уже к 2000 году акционерные предприятия начали активно проводить новые эмиссии акций, а затем и эмиссии облигаций.

Сам факт расширения масштабов эмиссий является свидетельством намерений привлечения инвестиций на цели собственного развития со стороны компаний. Соответственно поиск и применение новых, альтернативных способов финансирования производства, а не только использование банковского кредита становится новой устойчивой тенденцией развития компаний в рыночных условиях.

Так, по результатам 2016 г. Государственной службой регулирования и надзора за финансовым рынком при правительстве Кыргызской Республики зарегистрировано всего 2946 выпусков ценных бумаг эмитентов Кыргызской Республики. Общий объем эмиссии составил 104,8 млрд сомов, включая акции на 102,5 млрд сомов, облигации на 2,1 млрд сомов, инвестиционные паи на 0,1 млрд сомов и жилищные сертификаты на 0,2 млрд сомов.

Диаграмма 1

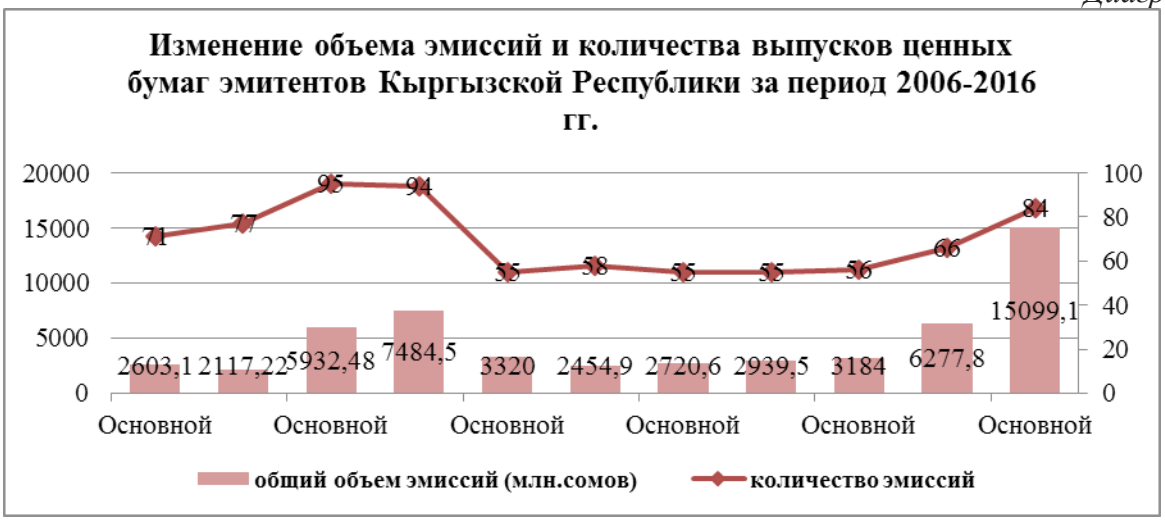


Диаграмма 1 показывает стабильный рост, из года в год, объемов инвестиций, привлекаемые предприятиями через механизмы эмиссии ценных бумаг. В период с 2006 по 2016 годы, т.е. за 10 лет, увеличение объемов ежегодного выпуска ценных бумаг составило почти в 6 раз.

Возрастает доля вторичных эмиссий ценных бумаг (диаграмма 2), что говорит о расширении использования рыночных инструментов в финансировании, в основном, акционерных обществ и указывает на рыночную ориентированность корпоративного управления в перспективном развитии компании.

Развитие количества вторичных эмиссий показывает также, что следует ожидать роста масштаба рынка ценных бумаг в среднесрочной перспективе.

Диаграмма 2

С другой стороны, со стороны компаний применение механизмов фондового рынка стало уже не экзотическим (как было несколько лет ранее), а традиционным, рыночным и доступным способом аккумуляции финансовых средств для развития производства, что также свидетельствует о возросшем уровне менеджмента предприятий, зрелости принимаемых решений. Если ранее такое оперирование инструментарием и возможностями фондового рынка можно было ожидать только от

иностранных компаний или представителей иностранного менеджмента совместных предприятий, то теперь наблюдается позитивная тенденция эволюции уровня мышления непосредственно представителей менеджмента кыргызских предприятий.

Биржевая торговля

Анализ биржевой торговли на первичном и вторичном рынке свидетельствует о том, что за 2016 год в структуре объема торгов преобладал объем сделок, совершенных на первичном рынке.

Объем биржевых сделок на первичном рынке, за счет которого происходит привлечение финансовых ресурсов или перераспределение инвестиционного капитала, составил 8 млрд сомов, или 80,5 % от общего объема биржевых торгов.

Объем биржевых сделок на вторичном рынке, характеризующий реальную продажу и перепродажу ценных бумаг, составил всего 1,9 млрд сомов, или 19,5 % от общего объема биржевых торгов. Поэтому отметим, что фондовый рынок Кыргызской Республики еще нельзя характеризовать как спекулятивный или место, где эффективно происходит аккумулирование, перераспределение и перелив капитала в секторы экономики, нуждающиеся в притоке нового капитала. Пока еще не работают механизмы быстрой переориентации свободных инвестиций в секторы с текущей повышенной доходностью.

Таблица 1

Структура объема сделок на первичном и вторичном рынках (млрд сомов и %)

2016 г.						
Общий объем	Объем первичного рынка	Объем вторично-го рынка	Объем внебирже-вого рынка	Объем первич-ного рынка в %	Объем вторичного рынка в %	Объем внебирже-вого рынка в %
18,5	8,0	1,9	8,2	44,2	10,7	45,1

К факторам, не способствующих активному обороту на рынке ценных бумаг, также относится стремление иметь стратегический, контрольный пакет акций данных компаний определенной группой лиц. На это уже повлияла малая капитализация компаний в результате оценки в период приватизации и, соответственно, незаинтересованность собственников в «разводнении» своих позиций при управлении. Но этот фактор может быть преодолен в будущем, поскольку быстро развивающиеся компании будут заинтересованы в привлечении капитала, в том числе и через выпуск акций.

Тенденция развития структуры владельцев ценных бумаг идет в сторону преобладания стратегических, крупных владельцев пакетов акций, и быстро сужаются рамки для спекулятивной торговли розничными инвесторами.

Таким образом, основной проблемой перспективного развития биржевой торговли является отсутствие предложения корпоративных ценных бумаг (в первую очередь акций) со стороны эмитентов, которые могли бы потенциально интересовать розничного инвестора.

У широких слоев населения не сложилось еще психологического доверия и восприятия к

финансовым инструментам рынка капиталов, которая усугубляется нестабильным положением банковского сектора, связанным со случаями банкротства коммерческих банков.

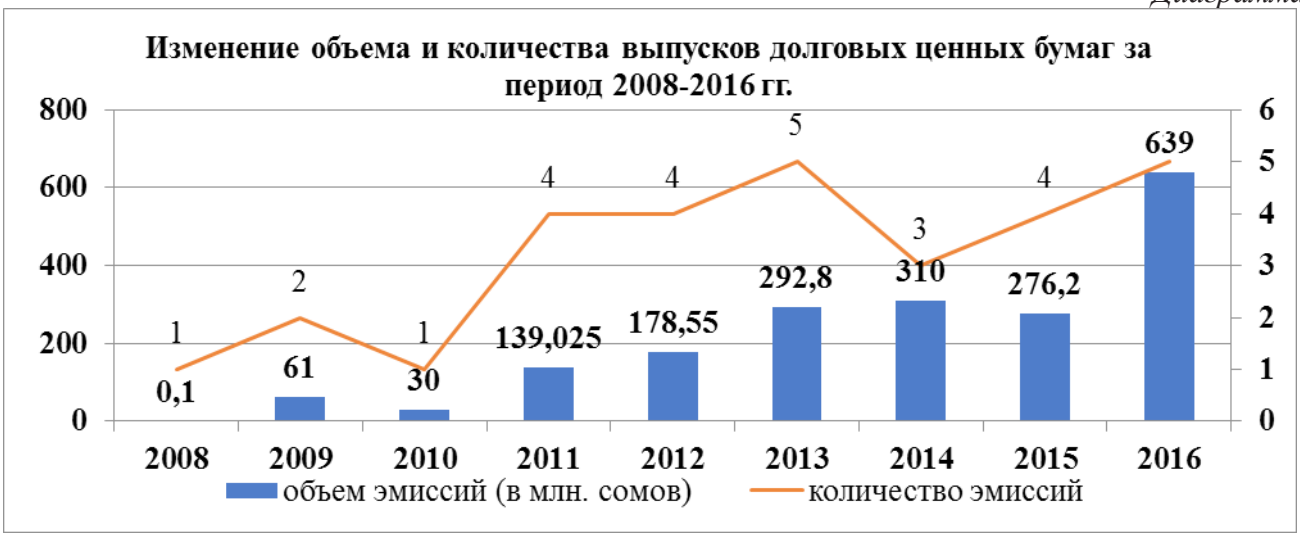
Корпоративные облигации

Новым и быстро развивающимся явлением стал динамичный рост заимствования компаниями через выпуск корпоративных облигаций. По данным диаграммы 2 видно, что общий объем выпуска, размещения и обращения облигаций за 10 лет возрос с 0,1 млн сомов до 639 млн сомов (в 639 раз (!)), хотя в количественном отношении эмиссий немного. Отдельные компании, включая коммерческие банки, расширили масштаб заимствования на внутреннем финансовом рынке.

В 2009 году были разработаны и приняты дополнения и изменения в законодательные акты Кыргызской Республики, позволяющие предприятиям выпускать облигации вне зависимости от требований к размеру собственного капитала и к времени юридического образования компании.

Подобное изменение, а также ряд других поправок, в том числе снятие ограничений по облигациям не только для акционерных обществ, но и для обществ с ограниченной ответственностью, были внесены в Гражданский кодекс Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» и «О хозяйственных товариществах и обществах». Данные изменения послужили стимулом для выпуска облигаций и дальнейшего развития рынка корпоративных облигаций.

Диаграмма 3



В отличие от банковских кредитов рыночная форма долга позволяет как повысить оперативность и эффективность управления, так и снизить стоимость заимствования за счет привлечения большого числа инвесторов. При получении кредита в банках предприятия были вынуждены соглашаться с требованиями банков, которые часто ставят заемщиков в невыгодное положение. Минусом банковского кредитования являются высокая процентная ставка, сроки предоставления и малые суммы кредитования, связанные с заниженной оценкой залога, выставляемого в обеспечение кредита.

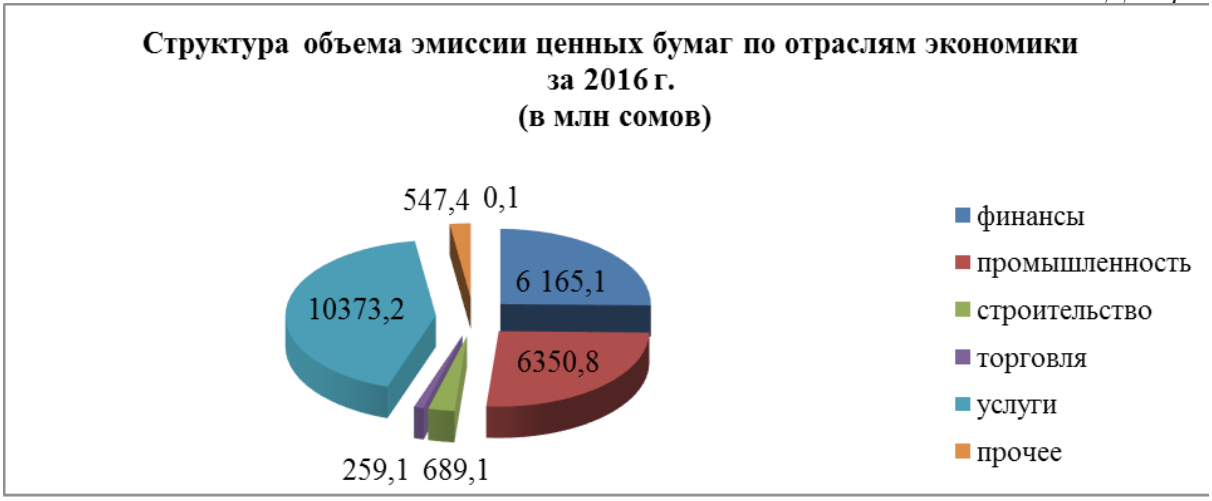
В 2015 году на торговой площадке ЗАО «Кыргызская фондовая биржа» совершены 484 сделки с корпоративными облигациями ЗАО «Шоро», ОсОО «Росказмет», ОсОО «Первая Металлобаза»,

ОсОО «Аю» и ЗАО «Кыргызский Инвестиционный Кредитный Банк» на сумму 270 887 985,71 сома.

В 2016 году было проведено 538 сделок с корпоративными облигациями ОсОО «Росказмет», ОсОО «Первая Металлобаза», ОАО «Салымфинанс», ОсОО «Аю» и ЗАО «Кыргызский Инвестиционный Кредитный Банк» на общую сумму 387 901 843,34 сома.

Можно предположить, что на традиционный рынок коммерческих кредитов начали конкурентно воздействовать так называемые альтернативные источники финансирования экономики, что в конечном итоге должно повлиять на снижение средней рыночной ставки коммерческого кредитования, а это позитивно для экономики в целом.

Диаграмма 4



Растут количество и объем торговли корпоративными облигациями на площадке Кыргызской фондовой биржи. Небольшое количество указывает на небольшой объем инвесторов, заинтересованных в приобретении облигаций, а это означает, что ценные бумаги приобретаются инвестором большей частью не для торговли, а для целей вкладов свободных денежных средств и образования сбережений.

Но еще рано говорить о массовом, розничном инвесторе, способном за короткий срок времени собрать большой объем инвестиций. Не используются в полной мере механизмы подписки на ценные бумаги. Нет главного, эффективного и масштабного вторичного рынка, способного привлечь на торговую площадку значительный объем финансовых средств.

Отраслевая структура корпоративных ценных бумаг

Рост отдельных отраслей экономики не совпадает с активностью торговли их финансовыми инструментами на фондовом рынке. С другой стороны, рост объемов выпуска продукции или его снижение в зависимости от внутренней или внешнеторговой конъюнктуры практически не влияют на изменение индексов фондового рынка, что также подтверждает зарождающийся характер фондового рынка в республике.

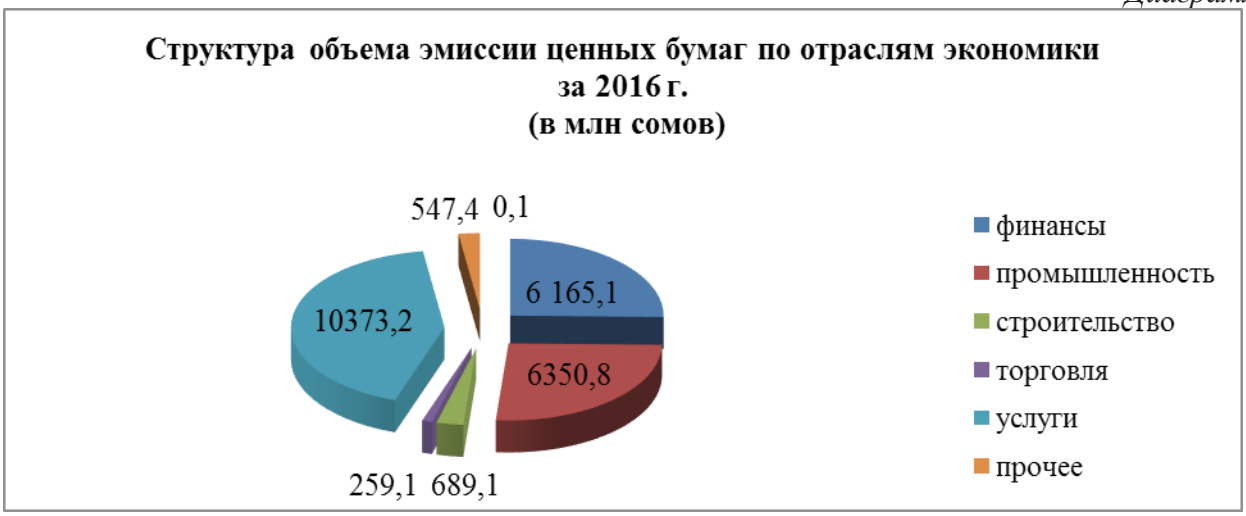
На диаграмме 5 видны наиболее активные в эмиссии ценные бумаги, это предприятия финансового сектора – 10,4 млрд сомов, что можно объяснить мировой практикой, где традиционно финансовые компании активны на фондовом рынке. Предприятия промышленности выпустили ценных бумаг на 6,4 млрд сомов, а компании сектора услуг – на 6,2 млрд сомов.

Настоящая отраслевая структура выпусков ценных бумаг не совпадает со структурой производства ВВП в стране.

Настоящий тип экономики определяет малые масштабы и объем рынка ценных бумаг, а также собственно и активность рыночных отношений в этом секторе. В основном на фондовом рынке будут привлекательно выглядеть эмитенты, относящиеся к определенным отраслям (а если говорить конкретнее, то предприятиям), имеющим наиболее благоприятные показатели в структуре национального производства и экспорта.

К числу последних, по нашему мнению, можно отнести прежде всего горнодобывающую (золотодобывающую) промышленность, отдельные предприятия естественных монополистов (энергетические, строительных материалов, телекоммуникационных и пр.), а также новых рыночных образований (финансовых и банковских), которые в целом демонстрируют в структуре показателей валового производства около 10 %.

Диаграмма 5

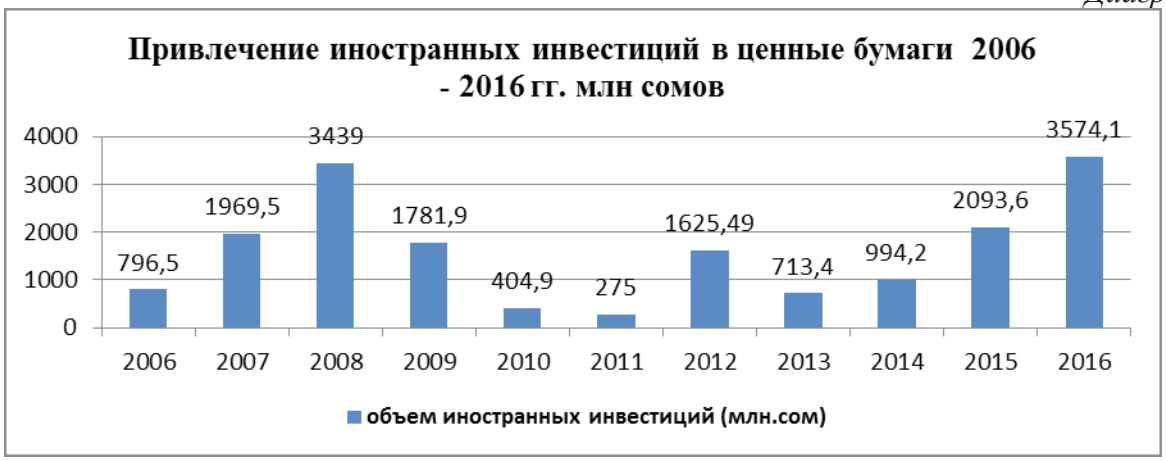


В настоящий момент не наблюдается совпадения общих параметров и темпов развития экономики и глубины фондового рынка. Рынок капиталов не занимает еще соответствующего положения в структуре финансового рынка республики и не выполняет в полной мере тех задач, которые обычно выполняются фондовым рынком в странах с развитой экономикой. Не выполняет он также функций прогноза экономического развития, не ощущается особого влияния на ритмы торговли финансовыми инструментами различного рода информации и новостей (как позитивных, так и негативных).

Иностранные вложения в ценные бумаги

Совокупный объем иностранных инвестиций в корпоративные ценные бумаги эмитентов Кыргызской Республики в 2016 году составил 3,6 млрд сомов. При этом объем инвестиций из стран дальнего зарубежья составил 2,3 млрд сомов, из стран ближнего зарубежья – 1,3 млрд сомов.

Диаграмма 6



Общий объем инвестиций 2016 года к уровню 2015 года (2,1 млрд сомов) вырос на 7 %. При этом к уровню 2015 года инвестиции из дальнего зарубежья возросли на 32 % (1,7 млрд сомов в 2015 г.), а стран ближнего зарубежья – на 339 % (0,4 млрд сомов в 2015 г.).

Таким образом, наблюдается динамичный рост иностранных инвестиций из стран ближнего зарубежья, на что непосредственно могли повлиять интеграционные процессы, связанные со вступлением Кыргызской Республики в Евроазиатский экономический союз. Однако наряду с быстрыми темпами роста инвестиций с ближнего зарубежья объем инвестиций с дальнего зарубежья остается значительным и превышает его почти в два раза.

В этой связи требуется работа по улучшению инвестиционного климата в республике.

Лицензированные профессиональные участники рынка ценных бумаг

По результатам 2016 года профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг Кыргызской Республики осуществляют 70 юридических лиц, которым выдано 99 лицензий по следующим видам деятельности:

Таблица 2

Наименование	**Количество ед.**
Организаторы торговли на рынке ценных бумаг	1
Депозитарная деятельность	2
Брокерская деятельность	24
Дилерская деятельность	25
Ведение реестра владельцев ценных бумаг	20
Управление инвестиционными активами	8
Инвестиционный фонд	5
Доверительное управление с ценными бумагами	14
ВСЕГО	**99**

Вышеприведенные данные в таблице 2 свидетельствуют о том, что наибольшее количество лицензий выдано на осуществление брокерской деятельности (24), на осуществление дилерской

деятельности (24) и на деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг (20), а также на другие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг Кыргызской Республики.

Перечисленные факторы, а также низкий уровень насыщенности экономики деньгами приводят к выводу, что рынок ценных бумаг республики не может иметь в ближайшее время широкого публичного оборота и соответственно быть эффективным механизмом инвестирования сбережений в ценные бумаги. В основном развитие ликвидных инструментов, возможно, будет сосредоточено на нескольких эмитентах – крупных компаниях, отдельных банках и инвестиционных проектах. Будут иметь больше возможностей выпуск корпоративных долговых ценных бумаг (облигаций) различными предприятиями. При этом правительством республики в перспективе будет уделяться все больше внимания развитию механизмов и инструментов государственного долгового заимствования и соответственно его глубины.

Наиболее подходящим механизмом мобилизации сбережений населения с низким уровнем дохода в перспективе могут быть финансовые инструменты эмитентов, а также активные операции на фондовом рынке через различные финансовые институты. Но в принципе это не ограничивает, а даже расширяет возможности инвестирования через фондовый рынок юридическими лицами, а также за счет внешних, иностранных инвесторов.

С другой стороны, причины низкой активности населения в инвестировании в ценные бумаги при относительно высокой доходности по сравнению с другими видами операций и сделок, существовавшими на тот момент, имели комплексный характер.

1. Доходность обеспечивалась, главным образом, за счет роста курсовой стоимости, а не за счет дивидендных и процентных выплат. Индивидуальный инвестор, как правило, не обладает возможностями наблюдения потока регулярных платежей и фиксации спекулятивной прибыли, а больше ориентирован на получение дивидендов и процентов.

2. В этот период высокую доходность при минимальном риске демонстрировали государственные ценные бумаги.

3. Число эмитентов, демонстрировавших резкий рост капитализации, был критически мал. Поэтому индивидуальный инвестор часто не имел физической возможности вступить в контакт с агентами таких эмитентов.

4. Допуск к торговым системам имели только профессиональные участники рынка ценных бумаг, которым индивидуальные инвесторы не всегда склонны доверять.

5. В основном работа брокеров - дилеров была ориентирована на крупных инвесторов, поэтому индивидуальные инвесторы выпадали из приоритетной сферы их внимания.

6. Большое количество случаев банкротства предприятий, образованных в процессе приватизации, не укрепляло общего доверия к эмитентам.

7. Налоговая политика правительства была такова, что частный инвестор автоматически попадал в разряд индивидуальных предпринимателей, что влекло за собой дополнительные финансовые потери.

8. Условия наследования и дарения ценных бумаг не стимулировали частных лиц к накоплению резервных средств и семейных состояний в форме ценных бумаг.

9. Рост капитализации рынка ценных бумаг и достижения в части развития инфраструктуры отечественного рынка не доходили доступно до внимания населения, что также не укрепляло их доверия к институтам инфраструктуры в целом.

К сожалению, все перечисленные выше причины, воздвигающие барьеры на пути частных инвесторов к рынку ценных бумаг, в целом сохранились до настоящего времени.

Основным источником для привлечения сбережений на фондовый рынок будет увеличение

располагаемого дохода населения Кыргызстана. Из-за отсутствия адекватных данных для построения эконометрической корреляции между ростом располагаемого дохода и ростом других связанных с ним показателей, таких как занятость, заработная плата и рост заработной платы, проведена простая экстраполяция роста располагаемого дохода как коллинеарная функция роста ВВП.

Выводы подтверждают, что в руках населения находится небольшая часть денежных ресурсов, которые можно было бы квалифицировать как излишние и, соответственно, могли быть направлены на инвестирование в корпоративные ценные бумаги. При таком низком уровне доходов населения, наверное, иллюзорным или даже ложным выглядит идея развития фондового рынка, основанного на внутреннем спросе. Анализ показал, что Кыргызская Республика не имеет достаточной денежной массы у населения для того, чтобы они могли выступить «ключом к запуску» рынка ценных бумаг. Необходимо принятие государственных мер стимулирования внутренних инвестиций и защиты прав их интересов.

Этот фактор не следует делать единственным источником роста ликвидности и объемов фондового рынка. Государству необходимо искать другие, гибкие пути развития. В такой ситуации все больший приоритет в государственной политике инвестирования экономики должен быть сделан в сторону иностранных инвестиций, а соответственно, модернизация и развитие экономики будут в большей степени зависеть от притока инвестиций из-за рубежа.

Список литературы:

1. Абдынасыров У.Т. – Стратегия и перспективы развития рынка ценных бумаг в Кыргызской Республике, – Б.: Академия, 2005. – 468 с.
2. https://www.kse.kg – сайт Кыргызской фондовой биржи.
3. https://www.stat.kg – сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики.
4. http://www.fsa.kg/ - сайт Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики.

УДК 336.762(575.2)

Абдынасыров Уран Тойбаевич,
э.д.н., профессор,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК БААЛУУ КАГАЗДАРДЫ ӨНҮКТҮРҮҮ БАГЫТТАРЫ

Аннотация

Макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик баалуу кагаздарын өнүктүрүүнүн ар түрдүү аспектилери каралган. Статистикалык маалыматтарды талдоонун негизинде мамлекеттик жана улуттук банк тарабынан берилген ар кандай каржы өнүмдөрү баалоо жүргүзүлөт. Республиканын мамлекеттик баалуу кагаздарын заманбап онугуу тенденциялары боюнча негизги жыйынтыктары, ошондой эле Кыргыз Республикасынын саясатын жакшыртуу үчүн сунуштар берилет.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, баалуу кагаздар рыногу, мамлекеттик баалуу кагаздар, мамлекеттик казыналык векселдер, казына облигациялар, ички каржы рыногунда карыз саясаты, республикалык бюджеттин тартыштыгын каржылоо булактары, орточо салмактанып алынган киреше, баалуу кагаздарды чыгаруу, баалуу кагаздар рыногу маселелери, каржы куралдары.

Абдынасыров Уран Тойбаевич
д.э.н., профессор
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕННЫХ БУМАГ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье рассмотрены различные аспекты развития государственных ценных бумаг Кыргызской Республики. На основе анализа статистических данных дается оценка различным финансовым продуктам, эмитируемым государством и Национальным банком. Представлены основные выводы о современных тенденциях развития государственных ценных бумаг республики, а также подготовлены рекомендации по совершенствованию политики в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, рынок ценных бумаг, государственные ценные бумаги, государственные казначейские векселя, казначейские облигации, политика заимствования на внутреннем финансовом рынке, источники финансирования дефицита республиканского бюджета, средневзвешенная доходность, эмиссия ценных бумаг, проблемы рынка ценных бумаг, финансовые инструменты.

Abdynasyrov Uran Toybaevich,
Doctor of Economics, Academy of Public
Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

THE DIRECTIONS OF GOVERNMENTAL SECURITIES DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

The article considers various aspects of the development of government securities of the Kyrgyz Republic. Based on the analysis of statistical data, an assessment is made of various financial products issued by the state and the national bank. The main conclusions on current trends in the development of the state securities of the republic are presented, as well as recommendations for improving the policy in the Kyrgyz Republic.

Key words: Kyrgyz Republic, securities market, government securities, state treasury bills, treasury bonds, borrowing policy in the domestic financial market, sources of financing the deficit of the republican budget, weighted average yield, securities issue, securities market problems, financial instruments.

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.

По нашей оценке, рынок государственных ценных бумаг Кыргызской Республики еще не в полной мере выполняет свою функцию в экономике. Не наблюдается существенного сдвига в сфере развития сектора государственных ценных бумаг, а наоборот, сильное отставание от уровня и степени развития механизмов внутреннего заимствования по сравнению с соседними странами.

В соответствии со стратегией управления государственным долгом[8], целями являются:

- обеспечение потребностей правительства Кыргызской Республики в финансировании посредством заимствования с возможно наименьшими затратами и разумным уровнем риска;
- развитие рынка государственных ценных бумаг Кыргызской Республики;
- поддержание устойчивости государственного долга.

В то же время приоритетной задачей правительства Кыргызской Республики является обеспечение экономического роста страны на основе: 1) долгосрочной мобилизации свободных финансовых ресурсов экономики в государственный бюджет; 2) формирования альтернативного источника финансирования реального сектора экономики; 3) «снижения процентной ставки» на кредитном рынке; 4) финансирования дефицита государственного бюджета; 5) покрытия кассовых разрывов в бюджете; 6) привлечения денежных ресурсов для осуществления конкретных инвестиционных проектов; 7) привлечения средств для погашения задолженности по другим государственным ценным бумагам. Среди других задач денежно-кредитное регулирование, включая инфляцию; влияние на валютный курс; формирование уровня доходности по ценным бумагам; обеспечение перелива капитала с одного сегмента финансового рынка на другой; решение различных социально-экономических задач.

8 Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2016-2018 годы (утверждена Постановлением правительства Кыргызской Республики от 6 октября 2016 года № 532 от 29 июня 2015 года № 424).

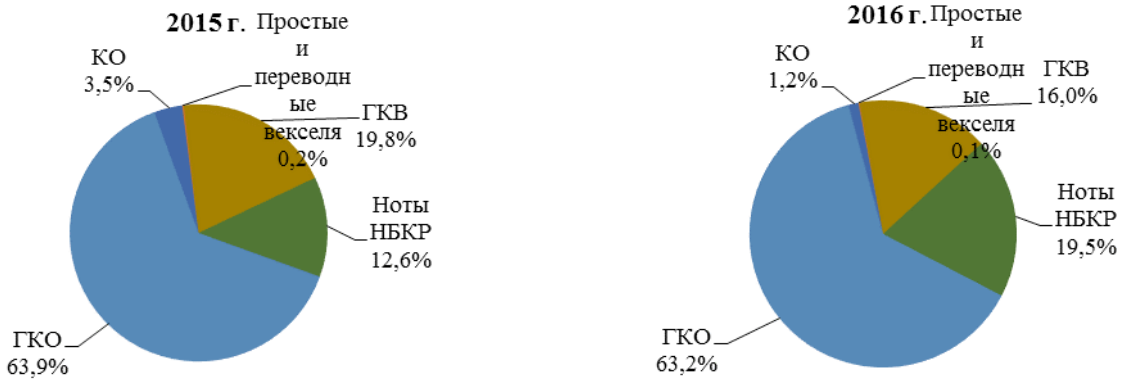
В Кыргызской Республике сегмент государственных ценных бумаг представлен такими типами ценных бумаг, как:

- государственные казначейские векселя[9] (ГКВ);
- государственные казначейские облигации[10] (ГКО);
- ноты Национального банка[11];
- казначейские обязательства[12] (КО);
- переводные векселя.

Общий объем государственных ценных бумаг, находящихся в обращении, на конец 2016 года составил 26,9 млрд сомов, увеличившись за год на 58,8 процента. Увеличение произошло в основном за счет роста объемов ГКО и нот Национального банка в обращении.

Диаграмма 1

Структура государственных ценных бумаг в обращении[13]



Основной объем обращения приходится на ГКО, являющиеся краткосрочной и среднесрочной ценной бумагой. Увеличился объем нот Национального банка Кыргызской Республики, относящихся к ценным бумагам денежно-кредитного регулирования.

Новшеством явилось то, что в 2016 году были внесены изменения и дополнения в закон

9 краткосрочные (3, 6, 12 месяцев) дисконтные государственные ценные бумаги Правительства Кыргызской Республики. Номинал 1 ГКВ – 100 сом. ГКВ выпускаются в безбумажной форме в виде записей на счетах.

10 Обращаемые государственные ценные бумаги сроком обращения 2, 3 года и 5 лет с начислением и выплатой процентов (купонов) каждые 6 и 12 месяцев. Номинальная стоимость 1 ГСКО составляет 100 сом. ГКО выпускаются в безбумажной форме в виде записей на счетах. Размещение выпусков ГКО осуществляется через аукционы. Владельцами ГСКО могут быть физические и юридические лица.

11 Краткосрочные ценные бумаги, которые используются в основном для управления ликвидностью коммерческих банков и формирования стоимостного ориентира для финансового рынка. К доходности 28-дневных нот привязана учетная ставка НБ КР.

12 Государственные ценные бумаги являются именными, документарными ценными бумагами, выпускаемые в соответствии с положением «О порядке выпуска, размещения, обращения и погашения казначейских обязательств Министерства финансов Кыргызской Республики». Первичное размещение и регистрация сделок на вторичном рынке КО производится непосредственно Министерством финансов.

13 Годовой отчет Национального банка за 2016 год. - Национальный банк Кыргызской Республики, 2017 год, с. 24.

Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг», в соответствии с которыми введена возможность выпуска исламских ценных бумаг. При этом эмитентом может выступать и государство.

Это следующие исламские ценные бумаги (сукук):

1. Исламские арендные сертификаты (Сукук аль Иджара).
2. Исламские сертификаты проектного финансирования (Сукук аль Истисна).
3. Исламские сертификаты долевого участия (Сукук аль Мудараба).
4. Исламские сертификаты инвестиционного агентства (Сукук аль Уакала Би Аль Иститмар).
5. Исламские сертификаты партнерства (Сукук аль Мушарака).

В настоящий момент нет примеров выпуска и обращения подобного рода ценных бумаг.

Эффективно работающий рынок ценных бумаг должен служить основным поставщиком инвестиционных ресурсов в реальный сектор экономики. В мировой практике рынок ценных бумаг обеспечивает решение многих макроэкономических проблем, среди которых особое значение имеет проблема экономического роста. В этом аспекте рынок ценных бумаг республики только начал осуществлять выполнение своих макроэкономических функций.

В последнее время возросла роль ценных бумаг в финансировании дефицита бюджета республики, но этого недостаточно для того, чтобы констатировать факт достаточного финансирования дефицита бюджета республики. Дефицит бюджета традиционно перекрывается из иных источников, главным образом за счет внешних источников финансирования. Поскольку объемы иностранных кредитов превышают размеры погашения основной суммы государственного долга, то можно сделать вывод, что погашение внутренней задолженности по государственным ценным бумагам происходит, в том числе, за счет внешнего финансирования. На наш взгляд, это результат недостаточно умелого управления Министерством финансов долгом страны.

В таблице 1 приводятся источники финансирования дефицита бюджета в 2015 и 2016 годах. Прежде всего следует отметить, что показатель дефицита бюджета скачкообразно увеличился за один год более чем в 3 раза.

Финансирование дефицита бюджета также увеличилось в 2,5 раза. При этом доля финансирования дефицита бюджета за счет ценных бумаг снизилась с 41,5 % в 2015 году до 29,9 % в 2016 году.

Таблица 1

Источники финансирования дефицита государственного бюджета в 2015-2016 гг. (млн сомов)[14]

	2015	2016
Дефицит (-), профицит (+)	-6149,3	-20878,1
Государственные ценные бумаги. Основные суммы:	2556,3	6243,5
Краткосрочные внутренние ценные бумаги, кроме акций	207,4	938,6
Долгосрочные внутренние ценные бумаги, кроме акций	2348,9	5304,9

14 Источник: Stat.kg/ru/statistics/finansy

В целом жесткая ситуация с увеличением дефицита бюджета показывает, что в условиях острой необходимости в финансировании дефицита бюджета в экономике налично существует существенный потенциал в мобилизации финансовых ресурсов на рынке в короткий срок.

В настоящий момент вышеназванная стратегия управления государственным долгом не предусматривает привлечения заимствований посредством выпуска и размещения на внешних финансовых рынках облигаций в иностранной валюте, что, в итоге, ограничивает возможности привлечения внешних рыночных заимствований на международном рынке. Однако при этом был произведен выпуск облигаций, номинированных в долларах США, на финансовом рынке республики.

Важно также отметить, что иностранные инвесторы не имеют существенной доли инвестиций в структуре государственных ценных бумаг, в частности ГКВ. При этом массовое или существенное присутствие иностранных инвесторов на рынке ценных бумаг республики также не отмечается.

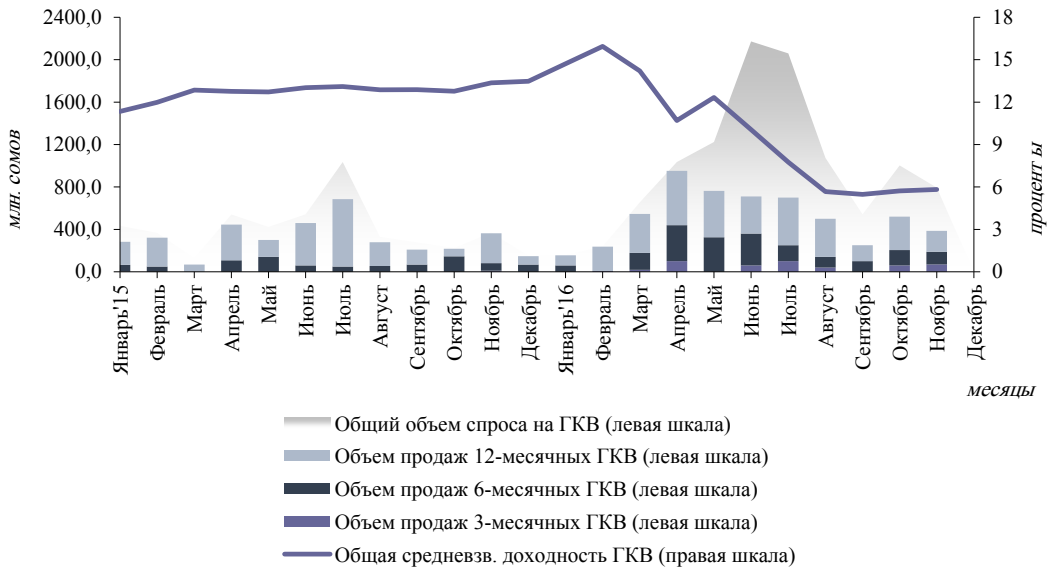
С другой стороны, возможно, что такое положение диктуется тем, что Кыргызская Республика является получателем донорской помощи со стороны международных финансовых организаций. А это льготное финансирование, поэтому обычно донорские организации могут ставить условия ограничения коммерческого заимствования правительством Кыргызской Республики в бюджет на внешних рынках, поскольку впоследствии придется выплачивать долги по коммерческим ставкам.

Таким образом, вопрос заимствования средств в бюджет через механизмы рынка ценных бумаг на международных рынках является перспективным.

Как отмечалось выше, государственные ценные бумаги в основном являются инструментами краткосрочного покрытия текущего бюджетного дефицита, а также денежно-кредитного регулирования (поэтому и размещаются в основном среди коммерческих банков). Поскольку подобные заимствования не связаны с долгосрочным инвестированием в экономику, то не могут относиться к рынку капиталов.

Диаграмма 2

Спрос и размещение ГКВ (2015-2016 гг.)[15]



15 Годовой отчет Национального банка за 2016 год - Национальный банк Кыргызской Республики, 2017 год, с. 25 – источник, http://nbkr.kg/DOC/28042017/000000000046722.pdf

Несмотря на снижение доходности по ГКВ, в 2016 году объем спроса на ГКВ вырос в 2,3 раза по сравнению с аналогичным показателем 2015 года, до 10,9 млрд сомов. При этом объем фактических продаж ГКВ возрос до 5,7 млрд сомов (+51,4 процента).

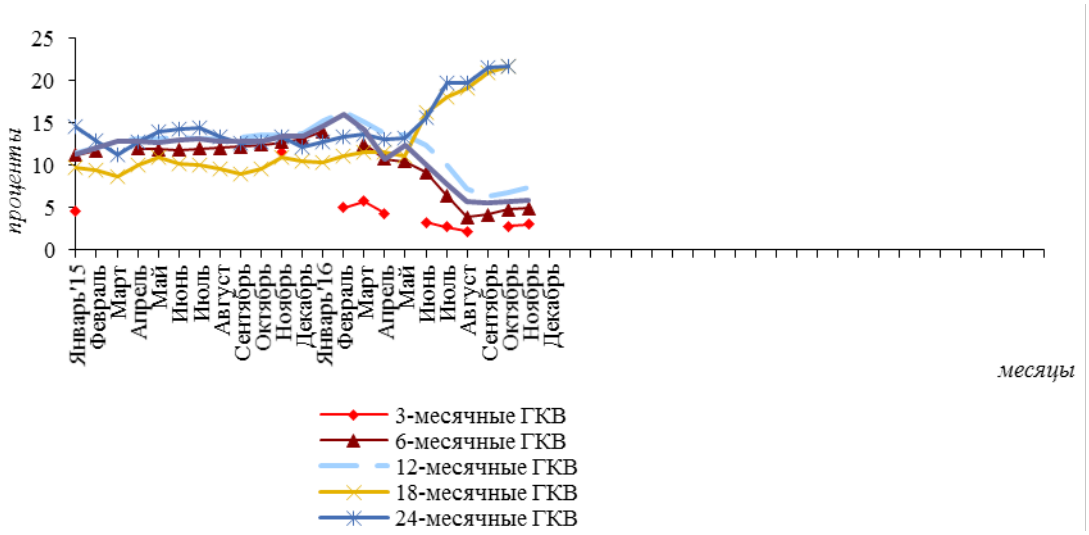
Общий объем ГКВ в обращении по итогам года возрос на 28,5 процента, до 4,3 млрд сомов (диаграмма 2). Основными держателями ГКВ на конец 2016 года являлись коммерческие банки (около 65,8 % от общего объема ГКВ в обращении), что составило 2,8 млрд сомов. Доля институциональных инвесторов снизилась на 11,8 процентных пункта, до 33,3 процента или 1,4 млрд сомов в номинальном выражении.

Отметим, что нерезиденты в аукционах участия не принимали. Индекс концентрации банковского портфеля данных ценных бумаг повысился с 0,28 до 0,17, что эквивалентно разделу рынка между шестью участниками с равными долями.

Общая среднемесячная доходность ГКВ (диаграмма 3) составила 9,9 процента по итогам 2016 года, снизившись на 2,9 процентных пункта по сравнению с аналогичным показателем за 2015 год.

Диаграмма 3

Средневзвешенная доходность по всем видам ГКВ в 2015-16 гг.[16]



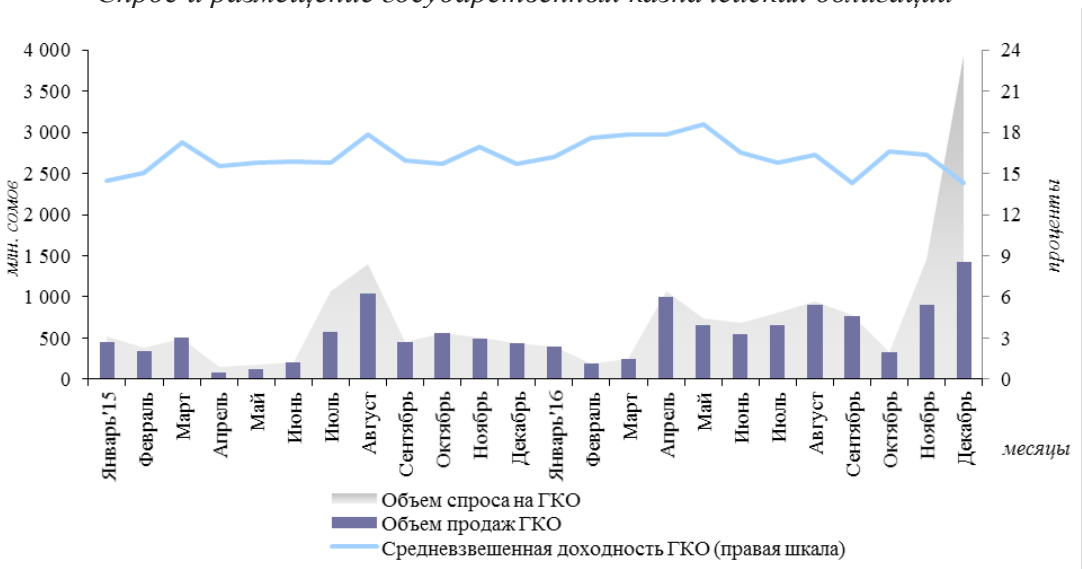
Общий уровень предложения ГКО[17] был сокращен Министерством финансов на 12,8 процента по сравнению с показателем за 2015 год и составил 6,7 млрд сомов (диаграмма 4). В данном сегменте наблюдалось заметное повышение спроса, возросшего за год на 83,0 процента.

16 Там же

17 В рассматриваемом периоде эмитентом предлагались ГКО со сроком обращения на 2, 3 и 5 лет.

Диаграмма 4

Спрос и размещение государственных казначейских облигаций[18]



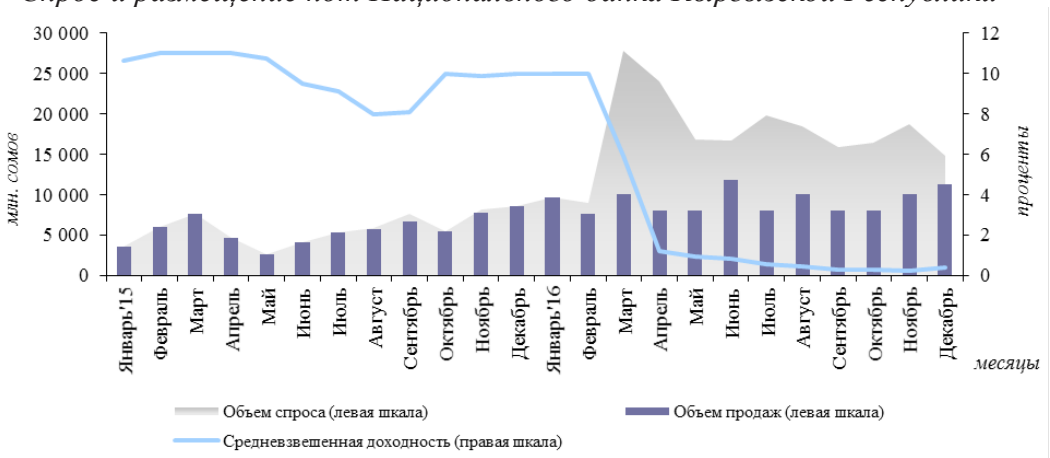
Возросли и объемы продаж облигаций, составив в 2016 году 13,7 млрд сомов. Продажи сложились в основном за счет двух участников рынка, обеспечивших за год в сумме 72,5 процента всего объема размещения, что указывает на устойчивый характер олигополистического типа структуры профессиональных участников рынка ГКО.

Общая средневзвешенная доходность ГКО составила 16,5 процента, повысившись на 0,7 процентных пункта по сравнению с аналогичным показателем 2015 года.

В 2016 году проводился аукцион по государственным казначейским облигациям, номинированным в иностранной валюте, объем размещения 5-летних ГКО на котором составил 49,4 млн долларов США со средневзвешенной ставкой 1,8 процента.

Диаграмма 5

Спрос и размещение нот Национального банка Кыргызской Республики[19]



18 Годовой отчет Национального банка за 2016 год - Национальный банк Кыргызской Республики, 2017 год, с. 27 – источник, http://nbkr.kg/DOC/28042017/000000000046722.pdf

19 Годовой отчет Национального банка за 2016 год - Национальный банк Кыргызской Республики, 2017 год, с. 27 – источник, http://nbkr.kg/DOC/28042017/000000000046722.pdf

В вышеуказанном периоде на рынке размещались 7- и 14-дневные ноты НБ КР. Национальный банк продолжал использовать ноты как инструмент изъятия избыточной ликвидности, регулируя объем их предложения в зависимости от задач денежно-кредитной политики и уровня ликвидности в банковской системе. В 2016 году ноты Национального банка Кыргызской Республики размещены на сумму 110,3 млрд сомов, тогда как в 2015 году данный показатель составлял 67,9 млрд сомов. Рост общего показателя размещения по всем видам нот был составил 62,3 процента.

Средневзвешенный уровень доходности в 2016 году по всем видам нот по сравнению с данным показателем 2015 года снизился на 7,3 процентных пункта, до 2,6 процента (диаграмма 5).

В 2016 году объем КО в обращении снизился на 45,9 процента и составил 321,9 млн сомов. Удельный вес КО в структуре государственных ценных бумаг снизился до 1,2 процента (-2,3 процентных пункта). Объем переводных векселей в обращении, выпущенных Министерством финансов в процессе переоформления задолженности банков и других финансовых учреждений перед вкладчиками, составил 34,5 млн сомов, а их доля составила 0,1 процента.

Опыт привлечения инвестиций для развития муниципальных территорий также находится в зарождающемся состоянии. Муниципальные ценные бумаги имеют все основания для эффективного применения на финансовом рынке Кыргызской Республики.

Рынок муниципальных облигаций в настоящее время представлен лишь облигациями г. Бишкека. С 2008 по 2012 г. было произведено 4 выпуска муниципальных облигаций мэрии г. Бишкека на общую сумму 775 млн сомов. В дальнейшем не было опыта эмиссии муниципальных ценных бумаг.

Следует отметить, что в странах с переходной экономикой фондовые рынки играют подчиненную роль в системе мер денежно-кредитного регулирования, что связано с недостаточно высоким уровнем развития финансово-кредитной системы и фондового рынка, а также наличием разнообразных барьеров в движении финансовых ресурсов.

В перспективе, со снижением объемов внешнего государственного заимствования, структура финансовых ресурсов будет меняться в сторону увеличения удельного веса расходов, образуемых за счет внутренних бюджетных и внебюджетных источников.

Средства внешнего финансирования, иностранного кредита, источником которых являются многосторонние банки развития, страны-доноры, занимают существенную долю в структуре инвестирования в экономику республики. Льготный характер кредитов, а в отдельных случаях и безвозмездность (гранты) помощи, предоставляемой республике, являются, безусловно, выгодными для республики в смысле обслуживания долгового бремени. В то же время известна масса случаев невозврата данных кредитов от недобросовестного кредитополучателя, а также бесконтрольная выдача правительственных гарантий по различным коммерческим кредитам. В результате долговое положение республики представляется не таким и льготным, а даже дорогим, как показалось бы на первый взгляд.

Но главный недостаток заключается в том, что у правительственных органов отсутствует практика планирования, тактики выпуска, размещения и обращения рыночных долговых инструментов в рыночных условиях, к чему республика вынуждена будет прийти рано или поздно.

Высокая насыщенность экономики денежными ресурсами влечет за собой высокие темпы роста, более объемный и диверсифицированный спрос, более крупные финансовые потоки, направляемые для финансирования развития экономики. Происходит формирование все более крупных, ликвидных, массовых финансовых рынков, не допускающее искусственного дефицита денег, ограничивающее инвестиции. Соответственно формируются более объемные, массовые, ликвидные фондовые рынки, более крупные брокерские компании, коммерческие банки и другие

участники рынка ценных бумаг.

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

Заблуждением представляется расчет на самопроизвольное развитие инструментария, объемов и динамики сектора государственных и муниципальных ценных бумаг на основе простой рыночной мотивации. Это вдвойне актуально для Кыргызской Республики, относящейся к странам с низким уровнем развития финансового рынка.

Таким образом, развитие государственных ценных бумаг находится на начальном уровне развития. Существует ограниченный их перечень, и они в силу своей специфики являются инструментами денежно-кредитного регулирования и не относятся к числу ликвидных инвестиционных бумаг. Способы обращения таких видов ценных бумаг ориентированы на узкий круг коммерческих банков и, соответственно, носят ограниченный характер. Сама торговая площадка государственных ценных бумаг в современном виде носит больше нерыночный характер, чем рыночный, и требует реформирования. Приоритетом при этом должно стать обеспечение легкой доступности рядового инвестора к государственным финансовым инструментам, а с другой стороны, стандарты торговли и учета движения ценных бумаг должны быть унифицированы с фондовыми площадками корпоративных ценных бумаг. Заимствование средств в бюджет через механизмы рынка ценных бумаг на международных рынках является перспективным. Для стран с малой экономикой и компактным финансовым рынком целесообразно стимулирование развития единой торговой платформы фондового рынка. При этом вопросы безопасности, раскрытия информации, оперативности и надежности торгов должны находиться на высоком уровне.

Список литературы:

1. Стратегия управления государственным долгом Кыргызской Республики на 2016-2018 годы (утверждена Постановлением правительства Кыргызской Республики от 29 июня 2015 года № 424).
2. Годовой отчет Национального банка за 2016 год / Национальный банк Кыргызской Республики, 2017 год.
3. https://www.stat.kg — сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

УДК 336.717.061(575.2)

Арстанбекова АсельТаалайбековна,
Ж. Баласагын атындагы КУУнин
экономикалык факультетинин
2 курстун магистранты

Мырзахматова Жылдыз Бахтияровна,
э.и.к., доцент,
илимий жетекчиси

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН КОММЕРЦИЯЛЫК БАНКТАРЫНЫН НАСЫЯЛЫК ПОТЕНЦИАЛЫ

Аннотация

Бул макалада насыялык потенциалын ар кандай түшүнүктөрү баяндалган, Кыргыз Республикасындагы банк тутумунун кредиттик потенциалына талдоо жүргүзүлгөн.

Негизги сөздөр: кредиттик потенциалы, коммерциялык банктар, капитал, депозиттер, активдүү операциялар.

Арстанбекова Асель Таалайбековна,
магистрант 2-курса
Экономического факультета
КНУ им. Ж. Баласагына

Мырзахматова Жылдыз Бахтияровна
к.э.н., доцент,
научный руководитель

КРЕДИТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье изложены различные понятия кредитного потенциала, проведен анализ кредитного потенциала банковской системы в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: кредитный потенциал, коммерческие банки, капитал, депозиты, активные операции.

Arstanbekova Asel Taalaibekovna,
Kyrgyz National University named after
J.Balasagyn faculty of economics
second-year undergraduate

Myrzakhmatova Zhyldyz Bakhtiyarovna,
head of the scientific: c. of e.s., assistant professor

THE CREDIT POTENTIAL OF COMMERCIAL BANKS OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

In this paper, different concepts of credit potential, the analysis of the credit capacity of the banking system in the Kyrgyz Republic.

Keywords: credit potential of commercial banks, capital, deposits, active transactions.

В рыночной экономике коммерческие банки играют важную роль в перераспределении денежных потоков и обеспечении в кредитных ресурсах потребностей юридических и физических лиц. В то же время не все ресурсы, находящиеся в распоряжении банка, используются для осуществления кредитных операций. Банк может использовать только какую-то определенную часть мобилизованных денежных средств для совершения активных операций. Отсюда вытекает понятие кредитного потенциала, которое экономически определено рядом объективных причин.

В современном банковском бизнесе выдвигают вероятность бесконечного передвижения первоначально созданного депозита из одного банка в другой. В данной ситуации срабатывает механизм беспредельного роста кредитов, выдаваемых коммерческими банками. В экономической литературе многие авторы под таким процессом понимают мультипликацию депозита, обычно его также называют банковским мультипликатором. При осуществлении активных операций коммерческие банки стараются создать минимальный резерв ликвидных средств и обеспечить предельный кредитный потенциал, при этом оставаясь ликвидным и устойчивым банком.

Перед каждым коммерческим банком стоит первостепенная задача в мобилизации свободных денежных средств и их размещении в оптимальные активы. В то же время не вся совокупность аккумулированных в коммерческом банке средств свободна для совершения активных операций.

В теории банковского дела существуют два подхода к определению кредитного потенциала коммерческого банка. Соответственно первому подходу кредитный потенциал банка - это, с одной стороны, совокупность денежных средств, которые находятся в распоряжении кредитного учреждения, с другой, - те нематериальные активы, которыми оно владеет. К ним относятся банковский персонал; качественные менеджмент и установленные методы работы, организация кредитования; информационные технологии и т.д. Тем не менее такой подход игнорирует пределы использования мобилизованных в банке источников денежных средств для предоставления кредита и совершения других активных операций. Данный вопрос имеет важное значение в деятельности банка.

Кредитный потенциал отдельного коммерческого банка - сумма, на которую отдельный коммерческий банк может без риска увеличить массу денег в обращении путем предоставления новых займов гражданам и фирмам.

Кредитный потенциал коммерческого банка - это величина мобилизованных в банке средств за вычетом резерва ликвидности[20].

Развитие кредитных операций коммерческих банков во многом определяется уровнем их кредитного потенциала, который имеет свойство проявлять асимметричную реакцию на положительные и отрицательные управленческие решения и воздействия внешней среды[21].

Большой размер кредитного потенциала способствует росту финансовой устойчивости

20 http://www.bankor.org/bank/bank0070.php

21 Жуков Е. Ф., Максимова Л. М., Печникова А. В. Деньги, кредит, банки: Учебник для вузов / Под ред. Жукова Е.Ф. - Изд. 2-е, перераб., доп. - М: Юнити-Дана, 2008. – С. 286.

банка, однако банк должен прилагать серьезные усилия для каждой единицы ее прироста. Меньший размер кредитного потенциала обеспечивает высокие темпы относительного прироста, больше всего находится под воздействием негативных внешних и внутренних факторов.

Каждый коммерческий банк для выполнения взятых на себя обязательств должен создавать резерв ликвидности, который устанавливается НБ КР. На уровень кредитного потенциала коммерческого банка оказывают воздействие следующие факторы:

- совокупный объем привлеченных средств;
- состав и структура источников кредитного потенциала;
- уровень обязательных резервов, устанавливаемых НБ КР;
- режим пользования обязательными резервами;
- общая сумма и структура обязательств банка.

Эффективность средств кредитного потенциала банка достигается, если одновременно:

- обеспечивается необходимый минимум ликвидности;
- используется вся совокупность средств кредитного потенциала;
- достигается максимально высокая прибыль на кредитный потенциал.

Основные направления банковской политики зависят от состояния кредитного потенциала банка. Кредитный потенциал определяет количественные границы кредитной политики банка (лимиты, контрольные цифры кредитования) и таким образом ограничивает возможности банка проводить кредитные операции. Кредитный потенциал непосредственно оказывает влияние на процентную политику банка. При высоком спросе на кредит относительно небольшой доли свободных ресурсов процентная ставка банка возрастает, в обратной ситуации - падает.

При оценке кредитного потенциала используются сравнительный анализ, метод группировок и экономико-статистические методы. В ходе анализа создается информационная база, которая должна состоять из:

- классификации средств кредитного потенциала по суммам, срокам, группам клиентов;
- определения стабильной части по каждому виду средств кредитного потенциала;
- номинальной и реальной цены средств кредитного потенциала;
- средневзвешенной цены средств кредитного потенциала.

Депозиты в формировании ресурсов коммерческих банков играют важную роль. Коммерческие банки относятся к особой категории хозяйствующих субъектов, так как они для осуществления своей деятельности используют чужие деньги, то есть привлеченные средства. На банковском рынке идет постоянная борьба между банками за депозиты. В банковской системе коммерческие банки разрабатывают различные программы, направленные на привлечение свободных денежных средств как юридических, так и физических лиц во вклады и депозиты. Совокупность всех видов депозитов составляет депозитную базу банков. Чем больше объем депозитной базы, тем больше возможностей у коммерческих банков проводить активные операции. Поэтому коммерческие банки в своей деятельности стремятся увеличить и расширить привлекаемые депозиты.

Рассмотрим динамику ресурсной базы коммерческих банков Кыргызской Республики за 2014-2016 годы. Из представленных данных следует, что в течение исследуемого периода наблюдался рост ресурсной базы. За трехлетний период в ресурсной базе увеличились как капитал, так и депозитные и недепозитные ресурсы. Ресурсы банковской системы в 2016 году выросли на 40557,2 млн сомов в сравнении с 2014 годом. За 2014-2016 годы ресурсная база увеличилась с 137621 млн сомов до 178178,2 млн сомов. Позитивная тенденция роста капитала наблюдается в течение трех лет. Капитал банков увеличился с 20830,5 млн сомов до 28616,1 млн сомов, т.е. на 7785,6 млн сомов.

Таблица 1

Динамика ресурсной базы коммерческих банков Кыргызской Республики (млн сомов)

	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Депозиты	76281,8	95769,6	99824,0
Капитал	20830,5	26083,6	28616,1
Внедепозитные ресурсы	40508,7	56174,9	49738,1
Всего	137621,0	178028,1	178178,2

Источник: Бюллетень НБ КР №12, 2016. – Бишкек, 2017.

В процентном соотношении прирост капитала 2016 г. в сравнении 2014 г. за исследуемый период составил 37,4 %. Депозиты выросли в 2016 году и стали составлять 99824 млн сомов. В сравнении с 2014 годом они увеличились на 23542,2 млн сомов, или прирост составил 30,8 %.

В структурном соотношении за исследуемый период практически все составляющие ресурсной базы занимают стабильную позицию. Позитивная тенденция характерна для депозитов. Их доля выросла с 55,4 % в 2014 году до 56,1 % в 2016 году. Незначительные колебания характерны для капитала коммерческих банков. Удельный вес капитала составлял 15,1 % в 2014 году, и 16 % - в 2016 году. В то же время доля внедепозитных источников имеет некоторую тенденцию снижения. Так, если в 2014 году их доля составляла 29,4 %, то в 2016 году она была равна 27,9 %. Снижение удельного веса внедепозитных ресурсов является положительной тенденцией. За исследуемый период произошло явное улучшение ресурсной базы, что свидетельствует об эффективной работе банков на рынке кредитных ресурсов. Можно отметить, что за трехлетний период возможности кредитного потенциала за счет привлеченных средств выросли особенно в 2016 году.

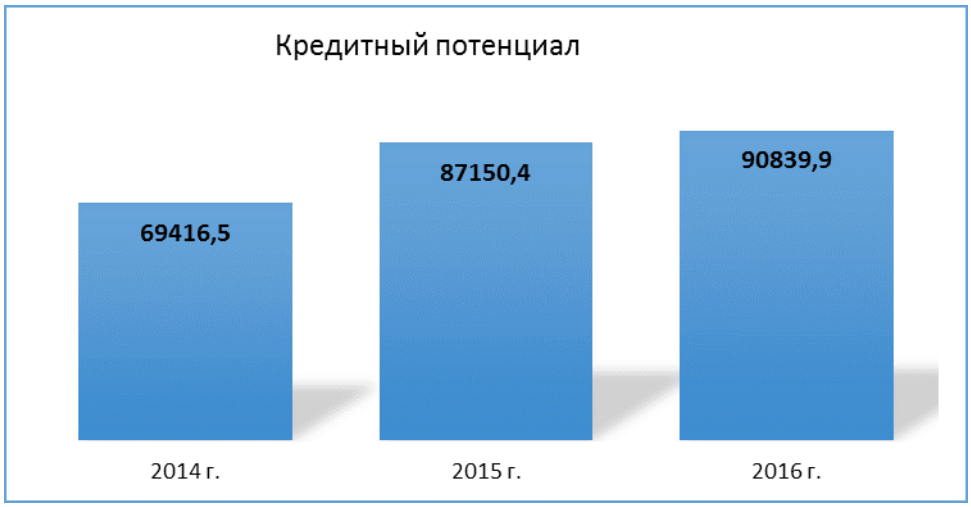


Рисунок 1. Кредитный потенциал банковской системы за счет привлеченных средств Кыргызской Республики

Динамичный рост привлеченных средств оказал самое непосредственное влияние на увеличение кредитного потенциала. Рост кредитного потенциала в 2016 году показывает, что коммерческие банки имеют достаточно ресурсов, которые они могли бы вложить в экономику страны.

Таким образом, говоря о значении депозитов в ресурсной базе коммерческих банков, можно

отметить ряд следующих моментов:

- депозитная база коммерческих банков имеет положительную тенденцию роста;
- увеличился капитал банков;
- повысился кредитный потенциал банковской системы Кыргызской Республики за счет привлеченных средств.

Список литературы:

1. Тагирбеков К.Р. Основы банковской деятельности (Банковское дело). - М.: Инфра-М, 2006. - С. 196 .
2. http://www.bankor.org/bank/bank0070.php
3. Жуков Е. Ф., Максимова Л. М., Печникова А. В. Деньги, кредит, банки: Учебник для вузов / Под ред. Жукова Е.Ф. - Изд. 2-е, перераб., доп. – М.: Юнити-Дана, 2008. – С. 286.
4. Бюллетень НБ КР. – 2016. - № 12. – Бишкек, 2017.

УДК 336.717.061

Арстанбекова Асель Таалайбековна,
Ж. Баласагын атындагы
КУУнин экономикалык факультетинин
2 курстун магистранты

Мырзахматова Жылдыз Бахтияровна,
э.и.к., доцент
илимий жетекчиси

КОММЕРЦИЯЛЫК БАНКТЫН КРЕДИТТИК ПОТЕНЦИАЛЫН БАШКАРУУ

Аннотация

Бул макалада кредиттик потенциалды башкаруусу жана анын коммерциялык банктын иштериндеги маанилүгү, банктын кардарларын тейлөөсү каралган.

Негизги сөздөр: коммерциялык банктар, насыялык потенциал, корпоративдик кардарлары, калк, мөөнөттүү депозиттер талап боюнча төлөнүүчү депозиттери.

Арстанбекова Асель Таалайбековна,
магистрант 2 курса
экономического факультета
КНУ им. Ж Баласагына

Мырзахматова Жылдыз Бахтияровна,
к.э.н. доцент,
научный руководитель

УПРАВЛЕНИЕ КРЕДИТНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ КОММЕРЧЕСКОГО БАНКА

Аннотация

В статье рассматриваются управление кредитным потенциалом и его значение в деятельности коммерческого банка и обслуживающей банковской клиентуры.

Ключевые слова: коммерческие банки, кредитный потенциал, корпоративные клиенты, население, срочные депозиты, депозиты до востребования.

Arstanbekova Asel Taalaibekovna,
Kyrgyz National University named after J.Balasagyn faculty of economics
second-year undergraduate

Myrzakhmatova Zhyldyz Bakhtiyarovna,
head of the scientific: c. of e.s., assistant professor

THE CREDIT POTENTIAL OF THE COMMERCIAL BANK

Abstract

This article discusses the management of credit potential and its importance in activities of a commercial Bank and supports the Bank clientele.

Key words: commercial banks, credit capacity, corporate clients, population, time deposits, demand deposits.

В рыночной экономике коммерческие банки уделяют особое внимание формированию и управлению кредитным потенциалом банка. Формирование и управление кредитным потенциалом коммерческих банков сопровождается противоречивыми процессами. Потенциал банка (от лат. potentia - возможность, мощность) - это находящаяся в распоряжении кредитного института совокупность стратегических ресурсов, определяющих границы финансовых возможностей при его функционировании в тех или иных условиях. Аккумуляция свободных денежных средств является основополагающей функцией в работе коммерческого банка. От объема и качества привлеченных денежных средств зависит их инвестирование на нужды производства, в целом их направление на развитие экономики страны. Приоритетным направлением в деятельности банка является аккумуляция свободных денежных средств и их размещение в наилучшие с точки зрения прибыльности банка активы.

Коммерческие банки, находясь в центре экономических связей, с одной стороны, осуществляют мобилизацию свободных денежных средств, а с другой - занимаются их размещением в форме кредита. Такие действия банка носят в какой-то степени противоречивый характер. Другими словами, кредитование происходящих процессов в экономике — это положительные тенденции, в то же время чрезмерное насыщение денежными средствами может привести к инфляционным тенденциям. Поэтому коммерческие банки должны учитывать реальные потребности клиентов.

В экономической теории важное место занимает концепция мультипликации депозита и экспансии кредита. Согласно данной концепции, коммерческие банки должны иметь резерв ликвидности, за счет которого в случае необходимости кредитные учреждения смогут выполнить взятые на себя обязательства перед вкладчиками. В банковском деле придерживаются определенных правил, в соответствии с которыми устанавливается контроль над показателем мультипликации кредита в целях регулирования денежного обращения. Регулирование кредитной мультипликации со стороны банков находится под воздействием разных факторов. Вместе с тем не все привлеченные и заемные средства могут использоваться для кредитных операций, часть из них должна помещаться в ликвидные активы.

Величина кредитного потенциала зависит от уровня обязательных резервов, которые устанавливает НБ КР. Чем выше уровень обязательных резервов, тем меньше величина кредитного потенциала. Такие действия НБ КР направлены на сдерживание денежной массы в обращении и ограничения кредитования коммерческими банками. При управлении кредитным потенциалом коммерческие банки обязаны учитывать эти факторы.

Экономическое значение кредитного потенциала направлено прежде всего на участие банков в увеличении массы денег с помощью предоставления кредитов. Формирование и управление кредитным потенциалом для банка имеет очень важное значение. В данном процессе учитываются как количественные, так и качественные параметры. В данном случае под количественными параметрами понимаем объем привлекаемых ресурсов, под качественными подразумеваются сроки

и процентные ставки заемных средств.

Управление кредитным потенциалом коммерческого банка направлено на формирование и использование его кредитных ресурсов. При формировании кредитного потенциала учитывается увеличение количества банковских клиентов и рост филиальной сети банка. В кредитном потенциале особое место занимают счета хозяйствующих субъектов. При реализации банковской политики акцент делается на предприятия, которые имеют свои счета в данном банке, при этом приоритет дается тем клиентам, которые полностью обслуживаются в этом банке. Для банка при формировании кредитного потенциала огромное значение имеет наличие постоянных клиентов, которые создают стабильную депозитную базу. Экономичность, эффективность использования и ликвидность средств предприятий и организаций непосредственно отражаются на стабильности кредитного потенциала банка. Поэтому каждый коммерческий банк должен не только интересоваться, но точно знать производственные дела своего клиента не только на основании представленной финансовой отчетности, но и с выездом на место работы данного клиента. Банк должен обращать серьезное внимание на показатели производительности труда, состав квалифицированных работников, техническую оснащенность, конкурентоспособность выпускаемой продукции. При появлении отрицательной динамики основных показателей производства у корпоративного клиента возникает риск потери банком источников кредитного потенциала. Вместе с тем в последние годы банки стали уделять большое внимание обслуживанию розничной клиентуры. Банки прилагают немалые усилия по привлечению во вклады сбережения населения, которые в последствии занимают особое место в кредитном потенциале. При этом основу кредитного потенциала банка должны составлять срочные депозиты. Срочные депозиты характеризует заранее известный срок изъятия, что позволяет заблаговременно спланировать поток денежных средств. В то же время по срочным депозитам выплачиваются более высокие процентные ставки по сравнению с депозитами до востребования. В кредитном потенциале, кроме срочных депозитов, находятся и депозиты до востребования. Депозиты до востребования могут быть изъяты в любое время. Несмотря на постоянные колебания денежных средств данного депозита, которые отражаются в виде притока и оттока, на счетах до востребования образуется постоянный остаток средств. В кредитном потенциале стабильный остаток средств может использоваться как источник при проведении кредитных операций.

В условиях конкуренции коммерческие банки проводят большую работу по привлечению сбережений населения. В рыночной экономике склонность населения к сбережению усиливается. В такой ситуации банки активно осуществляют маркетинговую деятельность по продвижению своих депозитных продуктов; расширяют филиальную сеть для большего территориального охвата предоставляемыми банковскими услугами. Эффективность работы по привлечению денежных средств населения также зависит от качества предлагаемых населению услуг, от информированности и технической оснащенности кредитного учреждения, при этом важным фактором остается своевременное выполнения взятых на себя обязательств перед вкладчиками. Тем не менее, несмотря на позитивные тенденции увеличения сбережений в кредитном потенциале банков, большая часть сбережений находится за пределами банковской системы. Другими словами, банки теряют значительный источник кредитных ресурсов.

Банки не могут полностью использовать весь кредитный потенциал. Им необходимо поддерживать необходимый уровень ликвидности, после чего можно проводить активные операции и рассчитывать на получение максимальной прибыли.

Управление кредитным потенциалом направлено на абсолютное увеличение кредитных ресурсов банка. Кредитный потенциал является частью ресурсной базы коммерческого банка, он может применяться при кредитовании и проведения других активных операций.

В рыночной экономике цены формируются под действием спроса и предложения. Цены на банковские услуги также подвержены влиянию спроса и предложения, зависят от колебаний валютного курса, состояния конъюнктуры на товарном и фондовом рынках. Среди различных видов цен, используемых коммерческими банками, особое место занимает процентная ставка - номинальная и реальная. От нормы процента зависят инвестиции и сбережения, она служит показателем взаимодействия финансового и товарного рынков.

Итак, можно сказать, что в деятельности коммерческого банка формирование и управление кредитным потенциалом является основополагающим направлением в банковской политике. Кредитный потенциал определяет количественные границы кредитной политики банка, а именно лимиты, контрольные цифры кредитования. Кредитный потенциал создает своего рода рамки, пределами которых ограничиваются возможности банка по проведению кредитных операций. Процентная политика банка тесно связана с величиной кредитного потенциала. Процентные ставки растут при небольшом объеме кредитного потенциала и устойчивом спросе на кредит, в обратной ситуации - падают.

Для рационального управления кредитным потенциалом необходимо проводить дифференциацию привлеченных средств по суммам, срокам и группам клиентов, что позволит осуществлять мониторинг за его качественным составом. В результате проведенного мониторинга в кредитном потенциале можно выделить стабильную часть депозитной базы, которую направляют на проведение кредитных операций, носящих долгосрочный характер.

Список литературы:

1. Лиманов К.Д. Банковское кредитование. – М.: Инфра-М, 2008. – 349 с.
2. Банковское дело: Учебник /Под ред. Белоглазовой Г.Н., Кроливецкой Л.П. - М.: Финансы и статистика, 2009. - 592 с.
3. Жарковская Е.П. Банковскоедело /Е.П.Жарковская.– М..: Омега-Л-Москва, 2014. - 480 с.

УДК 336.24:68 (575.2)

Жапаров Турдубек Турдалиевич
э.и.к., доцент
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ӨНӨР ЖАЙЫНДА ИННОВАЦИЯЛЫК ИШ АРАКЕТТЕРДИН ӨНҮГҮҮ ТЕНДЕНЦИЯСЫ

Аннотация

Макалада республиканын өнөр жайында инновациялык иш аракеттердин абалы талданды, инновациянын өнүгүшүнүн көйгөйлөрү каралды жана чечүү жолдору көрсөтүлдү.

Негизги сөздөр: өнөр жай; инновациялык иш аракеттер; негизги фондор; инновациялык активдуу ишканалар.

Жапаров Турдубек Турдалиевич
к.э.н., доцент,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье проведен анализ состояния инновационной деятельности в промышленности республики, выявлены проблемы, сдерживающие развитие инноваций, и указаны основные пути их решения.

Ключевые слова: промышленность; инновационная деятельность; основные фонды; инновационно-активные предприятия.

Japarov Turdubek Turdalievich,
candidate of economic science of
Acadmy of Public
Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE ACTIVITY IN THE INDUSTRY OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Annotation

The article analyzes the state of innovative activity in the industry of the republic, identifies the problems hindering the development of innovation and indicates the main ways to solve them.

Key words: industry; innovation activity; fixed assets; innovation-active enterprises.

С обретением независимости для стран СНГ, в том числе и для нашей республики, инновационное развитие стало более актуальным. Основной целью государственной инновационной политики является достижение экономического роста на основе внедрения конкурентоспособной техники и технологии в промышленности.

В Кыргызской Республике значительно изменились структура народного хозяйства и экономические отношения в целом, которые сопровождались, на наш взгляд, снижением ее эффективности. Необходимо отметить, что изменение структуры происходит неравномерно, в одних странах изменение происходит незначительно, а в других странах преобразования структуры народного хозяйства происходит с целью повышения экономической эффективности и решения социальных проблем путем преобразовании и переориентации производства за счет выпуска экспортной и конкурентоспособной продукции. Для достижения данной цели требуются вложения финансовых ресурсов.

Как показывает проведенное исследование, в нашей республике переход к экономической реформе сопровождался длительным спадом производства. Пик экономического спада приходится на период 1992-1997 гг., когда объем промышленного производства уменьшился в 1,7 раза. И хотя последние годы в республике наблюдаются некоторая стабилизация и улучшение основных макроэкономических показателей, можно говорит лишь о тенденциях экономического роста.

На наш взгляд, в республике не на должном уровне уделяется внимание развитию промышленного производства, а государственная экономическая политика ориентирована на развитие аграрного и сервисного секторов экономики.

Несмотря на это, на наш взгляд, промышленность нашей республики является приоритетной сферой экономики. В настоящее время промышленность нашей республики развивается по следующим отраслям:

- горнодобывающая отрасль;
- обрабатывающие производства;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

В республике за последние годы осуществляют свою деятельность примерно 1,6 тыс. предприятий промышленного производства, что составляет 16,5 процента от общего числа предприятий реального сектора экономики. Из них больше половины от общего числа предприятий (58,7 процента) расположены в г. Бишкеке и в Чуйской области, 11,3 процента - в Ошской области. Среднегодовая численность работников за последние 5 лет, занятых на предприятиях промышленности, составляет 142 тыс. человек.

Как показывает проведенный анализ, в период с 2010 года объем промышленной продукции увеличивается, и в 2015 году предприятиями промышленности произведено продукции на сумму 181,0 млрд сомов, что на 36,8 % больше по сравнению с 2010 годом. Однако доля промышленности в структуре ВВП за анализируемый период снизилась и составила 15,3 %. Тем не менее более 50 % поступлений в государственный бюджет республики обеспечивается сектором промышленности, для сравнения от сектора услуг поступает в бюджет 35 %, а от аграрного сектора – всего 4-5 %[1].

Доля валовой добавленной стоимости в валовом внутреннем продукте в 2010 году составил 20,7 процента, в последующие годы наметилась тенденция снижения, и в 2015 году она составила 15,3 %. Уровень освоения инвестиций в основной капитал предприятий промышленности в 2015 году составил 65,5 млрд сомов, или 49 % от их общего объема по республике, по сравнению с 2010 годом

1 Промышленность Кыргызской Республики 2011-2015 - Б.: Нацстатком Кырг. Респ., 2016. – 330 с.

вырос почти в 3 раза. Однако среднегодовая численность работников, занятых в промышленности, сократилась в 2015 году по сравнению с 2010 годом почти в два раза.

Как видно из таблицы 1, в промышленном секторе наибольший удельный вес продукции по видам экономической деятельности в процентах к общему объему производства у обрабатывающей отрасли. В 2000 году ее доля составляла 80,8 %, в последующие годы сохранилась такая же тенденция.

Таблица 1

Удельный вес продукции по видам экономической деятельности
(в процентах к общему объему производства)

	2000	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Промышленность	100	100	100	100	100	100	100	100
Горнодобывающая	1,4	2,0	1,9	2,2	4,4	3,3	3,3	4,4
Обрабатывающая	80,8	78,3	81,4	82,6	77,5	82,8	82,0	77,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	17,8	19,7	16,7	15,2	18,1	13,9	14,7	17,9

Источник: Таблица составлена автором на основе данных НСК КР.

Анализ данных за анализируемый период показывает, что на долю обрабатывающей отрасли приходится в среднем 73,5 % от общего числа предприятий, 80,5 % объема промышленной продукции, более 80 % выручки и 75 % занятых промышленной деятельностью. На наш взгляд, имеется в республике определенный потенциал развития отрасли добычи полезных ископаемых и энергетики.

Более 90 % объема выпускаемой продукции осуществляется предприятиями частной собственности, а доля предприятий с государственной собственностью сократилась с 5,4 % в 2011 г. до 3,3 % в 2015 году. Субъектами малого и среднего бизнеса производилось продукции на сумму 39,4 млрд сомов в 2015 году, что составляет 21,8 % от общего объема продукции, по сравнению с 2011 г. увеличение на 1,8 %.

За последние годы материально-техническая база промышленных предприятий улучшились, за последние десять лет среднегодовая стоимость основных средств увеличилась почти в четыре раза и в 2015 г. составила 343,7 млрд сомов. Из них более 50 % приходится на энергетическую отрасль, по 8 % - производство пищевых продуктов и нефтепродуктов.

Однако основной проблемой развития промышленного сектора республики является высокий уровень физического и морального износа основных средств. При этом на практике одним из основных показателей, определяющих техническое состояние основного фонда, является коэффициент износа.

Таблица 2

Динамика и структура показателей износа основных средств, в промышленности
(в % к стоимости основных средств на конец года)

	2001	2005	2010	2013	2014	2015	Изменение 2015 г. к 2001 г.(+,-)
Всего по промышленности в том числе:	37,8	46,7	43,1	47,2	43,0	47,7	9,9
горнодобывающая промышленность	54,1	32,8	49,8	33,1	31,5	19,0	-35,1
обрабатывающая промышленность	41,0	53,5	46,4	60,7	53,5	64,6	23,6
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	33,7	35	35,7	24,5	21,0	19,8	-13,9

Источник: Таблица составлена автором на основе данных НСК КР.

Как видно из табл. 2, в промышленности данный показатель в 2001 г. составлял 37,8 %, а 2015 г. вырос на 9,9 пункта и составил 47,7 %, что свидетельствует о росте изношенности основного фонда в стране. На наш взгляд, важной причиной кризисной ситуации является то, что основные производственные фонды устарели не только морально, но и физически. Во многих отраслях обновление производственного оборудования не происходило из-за уменьшения или исчезновения спроса на выпускаемую продукцию. Это привело к резкому снижению конкурентоспособности выпускаемых товаров даже на внутреннем рынке, при полном отсутствии возможности занять устойчивые позиции на рынках ближнего и дальнего зарубежья. В целом показатель износа на отечественных предприятиях составляет в среднем 45 %, тогда как в развитых странах этот коэффициент едва достигает 20 %. Необходимо отметить, что в промышленных предприятиях основное технологическое оборудование, машины и механизмы подвергались износу не только материально, но и морально. Основные фонды подвергаются моральному износу в связи с научно-техническим прогрессом, так как морально устаревшие основные фонды по конструкции, производительности, экономичности, качеству выпускаемой продукции уступают новейшим образцам. На практике именно моральный износ является главным фактором, определяющим необходимость замены основных фондов на инновационные.

В настоящее время промышленность нашей республики находится в технологическом кризисе, в стране практически отсутствует собственная научно-технологическая база. Как показывает анализ, технологическое отставание от ведущих стран исчисляется десятками лет. В результате промышленность не может выпускать конкурентоспособную продукцию даже на внутреннем рынке.

В современной экономике широко используются достижения научно-технического прогресса как основной путь инновационного развития. На основе инноваций создаются и внедряются новые

техники и технологии для выпуска конкурентоспособной продукции.

Для оценки инновационного уровня предприятий промышленности нами предложены следующие показатели:

- показатели результата инновационной деятельности в промышленности;
- затраты на инновационную деятельность;
- затраты и результаты инновационной деятельности.

В нашей республике при анализе мониторинга инновационной деятельности не учитываются показатели затрат и результатов инновационной деятельности в промышленности. Показатели результатов и затрат в основном содержат статистические данные, а они показывает недостаточно объективную оценку инновационной деятельности. При этом показатели соотношения затрат и результатов инновационной деятельности являются основой для определения инновационного уровня экономических систем.

Для анализа инновационной деятельности в промышленности нашей республики нами использованы следующие показатели:

- уровень инновационно-активных предприятий в промышленности;
- объем выпуска инновационной продукции;
- количество приобретенных и переданных технологий и др.

Анализ инновационной деятельности предприятий промышленности республики за 2010-2015 гг. показал, что в 2010 году количество предприятий, имеющих законченные инновации, увеличилось в 1,4 раза по сравнению с 2005 г., а уровень инновационной активности - в 1,3 раз. Однако в 2012 году число инновационно-активных предприятий сократилось до 27 единиц, а уровень инновационной активности составил всего 1,4 %. Если оценивать данный показатель в динамике, то можно заметить, что число инновационно- активных предприятий в рассматриваемый период до 2009 года неуклонно растет. Так, в 2009 году данный показатель вырос по сравнению с 2005 годом на 45,7 %, а с 2010 года он снижается, и в 2011 году по сравнению с 2005 годом снизился на 3 %.

Таблица 3

Основные показатели инновационной деятельности промышленных предприятий в 2010-2015 гг.

Показатели	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Число промышленных предприятий и производств, единицы	2039	1931	1883	1865	1745	1622
Число инновационно-активных предприятий, ед.	48	38	27	39	62	56
Уровень инновационной активности, %	2,3	1,9	1,4	2,1	3,6	3,5
Уровень инновационной пассивности, %	97,7	98,1	98,6	97,9	96,4	96,5
Объем промышленной продукции всего, млрд сомов	126,6	164,4	137,2	169,8	171,1	181,1

Объем инновационной продукции по видам экономической деятельности, млрд сомов	1,2	0,41	1,5	1,2	1,3	0,2
Доля инновационной продукции в общем объеме промышленного производства, %	0,9	0,3	1,1	0,7	0,8	0,1
Удельный вес объема научно-технических работ к ВВП, %	0,16	0,16				

Источник: Таблица составлена и рассчитана автором по данным НСК КР.

Инновационно-активными предприятиями освоено и выпущено в 2010 году 77 новых видов продукции, но в последующие годы количество освоенных и выпущенных видов инновационной продукции сократилось. В 2015 году выпустили 44 единицы новых видов инновационной продукции. Среди них новые виды медно-латунных и алюминиевых радиаторов, оборудования для ведения горноразведовательных работ (стержневая мельница и валковая дробилка). Также освоен выпуск сухой сыворотки, новых видов бисквитов, печенья, конфет и мебели. В 2015 г. обследованными предприятиями отгружено инновационной продукции в объеме 189,9 млн сомов, или 0,2 процента к общему объему отгруженной продукции (в 2014 г. – 1,1 процента, в 2013 г. - 1,2 процента, в 2012 г. - 1,6 процента, в 2011 г. - 0,4 процента). При этом весь объем отгруженной продукции пришелся на вновь внедренную или подвергавшуюся значительным технологическим изменениям продукцию.

Таблица 4

Объем отгруженной инновационной продукции (млн сомов)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Объем отгруженной инновационной продукции, всего, из них:	1181,6	380,0	1450,6	1243,7	1270,1	189,9
отгружено инновационной продукции на экспорт	435,7	102,5	1003,5	870,7	778,6	70,1
из них в страны СНГ	310,6	102,5	1003,5	861,0	778,6	68,9
в том числе:						
продукция, вновь внедренная или подвергавшая значительным технологическим изменениям, всего, из них:	755,8	338,7	1367,9	1239,5	1268,6	189,9
за пределы Кыргызской Республики	231,2	86,6	1003,5	905,1	-	68,9

из них в страны СНГ	106,1	86,6	-	-		68,9
продукция, подвергавшаяся усовершенствованию в течение последних 3 лет, всего	283,2	35,3	-	-	-	-
за пределы Кыргызской Республики	123,9	9,9	-	-	-	-
из них в страны СНГ	123,9	9,9	-			
прочая инновационная продукция, всего	142,6	6,0	82,7	4,2	1,5	-
за пределы Кыргызской Республики	80,6	6,0	-	4,2	1,5	-
из них в страны СНГ	80,6	6,0	-	4,2	1,5	-

Источник: Таблица составлена автором по данным НСК КР.

В основном инновационную продукцию выпускали предприятия, расположенные в Чуйской области (68,4 процента) и г.Бишкекк (31,6 процента). При этом практически весь объем инновационной продукции (99,1 процента) выпускали предприятия с частной формой собственности.

Эффективность научно-технической деятельности и инновационной активности предприятий на «выходе» характеризуется объемом экспорта высокотехнологичной продукции. При этом необходимо отметить, что в республике сложилась экономика преимущественно сырьевой направленности, характерная для обеспеченных ресурсами развивающихся стран. Чрезмерная концентрация усилий на развитие одной или двух отраслей является существенным ограничителем общих темпов экономического развития, то есть узкая специализация на производстве и экспорте полезных ископаемых, одного из наименее динамичных товаров международной торговли, усугубляет положение республики и не позволяет ей в полной мере воспользоваться участием в международном разделении труда.

Наша республика имеет сравнительно небольшой объем экспорта высокотехнологичной продукции по отношению к технологическим гигантам – Китаю, США, Германии и др., - который в 2009 году составил всего 0,13 млн долл., что в среднем в 151 раз ниже аналогичных показателей названных стран. Однако на территории СНГ этот показатель намного лучше.

В настоящее время Китай является самым крупным экспортером и импортером высокотехнологичной продукции, который быстрыми темпами догнал и даже опередил ведущих лидеров - экспортеров в высокотехнологичной сфере, таких как США, Германия и Япония, и стал одним из ведущих экспортеров высокотехнологичной продукции. Например, если в 1995 году экспорт высокотехнологичной продукции составлял 13,2 млрд долларов, то к 2009 году эта сумма увеличилась в 26 раз и равняется 348,2 млрд долл. В 2008 году Китаю принадлежало 21,5 % всего мирового объема экспорта высокотехнологичной продукции, США имело 14,1 %, Япония - 7,2 % и страны ЕС -16,7 %[2].

При этом прибыль, которую получают страны - экспортеры высокотехнологичной продукции, достаточна велика. Опыт развивающихся стран показывает, что сырьевые отрасли, являющиеся главным источников валютных поступлений и потенциальной базой для создания

2 Основы инновационного менеджмента: Учебное пособие / Под ред. проф. В.В. Коссова. – М.: Магистр. – 2009. – С. 370.

диверсифицированных промышленных комплексов, в большинстве случаев не смогли исполнить роль генератора экономического роста.

Как показывает анализ, основными факторами, приведшими к спаду промышленного производства и сдерживающими оздоровление предприятий промышленного комплекса республики, являются:

- ослабление роли государства в регулировании промышленного комплекса;
- отсутствие механизма, стимулирующего привлечение собственных сырьевых ресурсов в промышленное производство;
- слабая маркетинговая деятельность на предприятиях и неразвитость в них НИОКР;
- неконкурентоспособность выпускаемой отечественной продукции;
- либерализация внешней торговли и отсутствие протекционистской политики по защите интересов местных товаропроизводителей;
- отсутствие собственных разработок и инноваций для внедрения в производство;
- высокая стоимость внедрения и длительные сроки окупаемости инноваций;
- высокий экономический риск, то есть неопределенность экономической выгоды от внедрения инноваций в производство;
- морально и физически устаревшее оборудование на промышленных предприятиях, для обновления которого необходимы инвестиционные средства и др.[3].

На наш взгляд, для развития инновационной деятельности в промышленности Кыргызской Республики основными задачами являются:

- разработка и реализация на практике различных форм государственной поддержки научно-технической и инновационной деятельности;
- создание условий, способствующих развитию малого научно-технического и инновационного предпринимательства;
- создание необходимой инновационной инфраструктуры, включая организацию новых инновационных предприятий;
- разработке нормативно-правовой базы с целью выбора приоритетных направлений по стимулированию и развитию инновационной деятельности;
- создание условий для развития инновационной деятельности во всех регионах страны с учетом направленности их экономики;
- разработка государственной политики в области заимствования и внедрения интеллектуальной собственности в области науки и техники с целью активизации инвестиций в инновации и др.

Список литературы:

1. Промышленность Кыргызской Республики 2011-2015. - Б.: Нацстатком Кырг. Респ., 2016. – 330 с.
2. Основы инновационного менеджмента: Учебное пособие / Под ред. проф. В.В. Коссова. – М.: Магистр. – 2009. – С. 370.
3. Абумаликов К. Экономика Кыргызстана: Учебник. – Б.: Бийиктик, 2010. – 740 с.

3 Абумаликов К. Экономика Кыргызстана: Учебник. – Б.: Бийиктик, 2010. – 740 с.

УДК 336.77:336.71(575.2)

Жапаров Кайрат Турдубекович,
аспирант,
Кыргыз Республикасынын
Президентине караштуу
мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН БАНК ТУТУМУНУНДА КОРПОРАТИВДИК НАСЫЯ БЕРҮҮНҮН РОЛУ ЖАНА МААНИСИ

Аннотация

Макалада банктарда корпоративдик насыя берүүнүн мааниси, бул насыя берүүнүн өзгөчөлүктөрү каралды жана биздин республикада корпоративдик насыя берүүнүн келечектеги өнүгүшү сунушталды.

Негизги сөздөр: корпоративдик насыя берүү; орто жана чакан бизнести насыялоо; банк кепилдиги; насыялык куржун.

Жапаров Кайрат Турдубекович,
аспирант,
Академия государственного
управления при Президенте
Кыргызской Республики

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ КОРПОРАТИВНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье рассмотрены сущность корпоративного кредитование банков, особенности этого вида кредитования и предложены перспективы развития корпоративного кредитования в нашей республике.

Ключевые слова: корпоративное кредитование; кредитование малого и среднего бизнеса; банковская гарантия; кредитный портфель.

Japarov Kairat Turdubekovich,
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
Of the Kyrgyz Republic

ROLE AND IMPORTANCE OF CORPORATE CREDITING IN THE BANKING SYSTEM OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

The article examines the essence and features of corporate lending to banks, features of this type of lending, and suggests prospects for development in our republic

Keywords: corporate crediting; crediting of small and medium business; bank guarantee; loan portfolio.

В настоящее время вопросы организации и совершенствования системы корпоративного кредитования экономики имеют важное значение. Как известно, кредиты банков можно классифицировать по основным группам заемщиков на корпоративное кредитование, кредитование малого и среднего бизнеса (МСБ) и потребительское кредитование.

При этом корпоративное кредитование осуществляется в отношении крупных хозяйствующих субъектов: крупных сельскохозяйственных и промышленных предприятий и компаний, так как эти крупные компании для банков являются не только клиентами, но и равноправными партнерами. К крупным корпоративным бизнесам относят юридические лица вне зависимости от организационно-правовой формы и от формы собственности, превышающие по масштабам субъекты малого и среднего бизнеса. В связи с этим банки с корпоративными клиентами ведут индивидуальные работу и заключают крупные сделки с применением передовых банковских технологий. В целом корпоративное кредитование - это льготное взаимодействие между коммерческими банками и заемщиками по поводу предоставления кредитов с учетом отраслевого профилирования, моделирования рисков, финансовой оценки заемщиков. Необходимо отметить, что корпоративное кредитование клиентов как вид банковского кредита отличается от других видов банковского кредитования.

Автор Ю.С.Масленченков в своей работе выделяет особенности корпоративного кредитования:

- при кредитовании корпоративного бизнеса в виде овердрафта лимит кредитования существенно выше, чем при розничном кредитовании;
- кредитование предприятий корпоративного бизнеса всегда осуществляется безналичным путем;
- при кредитовании юридических лиц не используются кредитные карты;
- по корпоративным кредитам существенно больше видов кредитования, чем по розничному кредитованию, такие кредиты, как инвестиционный, проектный, синдицированный, кредитная линия и так далее строго применяются только при корпоративном кредитовании;
- решение о выдаче кредита при кредитовании корпоративного бизнеса принимает кредитный комитет банка, однако последней инстанцией может быть и председатель правления банка. При том, что по розничным кредитам решение о выдаче или отказе в кредите может принимать кредитный инспектор банка;
- мониторинг ссудной задолженности по корпоративным кредитам проводится чаще, чем по розничным кредитам, так как кредитный портфель юридических лиц намного превышают величины кредитов физических лиц;
- такой вид обеспечения, как банковская гарантия, чаще всего выдается субъекту корпоративного бизнеса, чем физическим лицам[1].

1 Масленченков Ю.С. Работа банка с корпоративными клиентами / Ю.С. Масленченков, Ю.Н. Тронин. – М.: Юнити-Дана, 2011.

При этом автор В.В. Жариков в свой работе выделяет основные проблемы корпоративного кредитования, которые влияют на развитие процессов кредитования предприятий корпоративного бизнеса. При этом он выделил основные риски корпоративных клиентов[2]:

- отраслевые риски;
- валютные риски;
- риск незавершенных инвестиционных проектов на фоне кризиса;
- риск задержки оплаты контрагентами.

Коммерческим банкам для минимизации вышеуказанных рисков необходимо осуществлять мониторинг деятельности корпоративных клиентов и постоянно контролировать обороты на счетах в банке. Важным для банка при управлении рисками также является оптимизация принятия кредитных решений, так как принятие решения о выдаче кредита корпоративным клиентам рассматривается на кредитном комитете банка. На наш взгляд, особенностью корпоративного кредитования банка является то, что корпоративные клиенты имеют специфические черты кредитования: большой объем кредита, высокая доходность и высокая рискованность, а также минимизация кредитных рисков по корпоративному кредитованию снижают долю просроченных кредитов и улучшают кредитный портфель корпоративного клиента. В этих условиях банки устанавливают с каждым корпоративным клиентом долгосрочное партнерское отношение, прогнозируют развитие потребностей корпоративных клиентов на основе маркетингового исследования, и открываются новые направления банковского бизнеса. Необходимо отметить, что при традиционном кредитовании все эти условия стандартны и публичны для клиентов, а при корпоративном кредитовании используются внутренние банковские нормы основных параметров и условия предоставления кредитов.

Внедряя корпоративное кредитование, коммерческие банки выполняют следующие основные функции организации корпоративных клиентов:

- макроэкономическая функция - то есть банки выполняет основные банковские задачи аккумуляции денежных средств для инвестирования в развитие экономики страны;
- микроэкономическая функция - на основе выдачи корпоративных кредитов банки получают основные доходы, которые способствует повышению доходности и надежности коммерческих банков.

На наш взгляд, внедрение корпоративного кредитования в нашей республике будет положительно влиять на развитие отечественной экономики, поскольку крупные предприятия корпоративного бизнеса оказывают положительную тенденцию на экономическое и техническое развитие страны, являются партнером и оппонентом государства при реализации промышленной политики.

Как показывает проведенный анализ, в настоящее время в республике функционируют 25 коммерческих банков, из них 17 банков имеют иностранный капитал. При этом доля иностранного капитала составляет примерно 44 % общего капитала банков. По итогам 2016 года объем кредитного портфеля составил 93,5 млрд сомов, а доля кредитного портфеля в активах банковского сектора составила 52,5 %. Объем выданных кредитов в 2016 году увеличился на 5,2 % по сравнению с 2015 годом, это связано с тем, что в последние годы в республике были реорганизованы в банки микрокредитные компании (ЗАО МФК «Бай-Тушум и Партнеры», ЗАО МКК «Финка» и ЗАО МФК «Финансовая Группа Компаньон»), а также в связи с образованием нового банка (ОАО «Инвестиционный Банк «Чанг Ан»). При этом по итогам 2016 года наблюдается рост объемов кредитования обрабатывающей промышленности (на 2198,9 млн сомов), сельского хозяйства (на 1866,1 млн), на ипотечные (на 1738,6 млн) и потребительские (на 1222,8 млн сомов) цели. Наряду

2 Жариков В.В. Управление кредитными рисками. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009.

с этим наблюдалось снижение объема выдачи кредитов в сферу торговли - на 3896,5 млн сомов. Открытый кредитный портфель на конец года составил 95762,9 млн сомов. Сохранилась тенденция преобладания объемов долгосрочного кредитования, удельный вес которого в общем объеме кредитных вложений составил 88,1 %, или 84397,7 млн сомов. На долю краткосрочных кредитов пришлось 11,9 % кредитов (11365,2 млн сомов). Основной объем кредитного портфеля сформирован кредитами в сферу торговли (29511,1 млн сомов, или 30,8 процента общего объема) и сельского хозяйства (22970,4 млн, или 24,0 %)[3].

Как видно из таблицы 1, с 2013 года кредитные вложения коммерческих банков (остатки ссуд на конец года) снижаются, если в 2013 году они составили 78,1 %, то в 2016 г. - 46,3 %, при этом увеличилось потребительские кредитование с 9,9 % до 27,6 %.

При этом необходимо отметить, что среди банков республики высокая конкуренция положительно влияет на развитие банковских технологий, в том числе и области кредитования. Некоторые банки начали осуществлять кредитную политику с учетом объемов и отраслевой направленности бизнеса своих корпоративных клиентов. При этом от всех коммерческих банков республики требуется особое внимание к организации кредитного процесса и повышения его качества.

Таблица 1

Кредиты коммерческих банков (остатки ссуд на конец года, млн сомов)

	2013		**2014**		**2015**		**2016**	
	млн сомов	**%**	**млн сомов**	**%**	**млн сомов**	**%**	**млн сомов**	**%**
Кредитные вложения - всего	19 677,8	**100**	23 956,3	**100**	15 866,3	**100**	12 060,0	**100**
для целей бизнеса	15 353,8	**78,1**	17 613,6	**73,6**	9 741,7	**61,4**	5 573,2	**46,3**
на строительство	616,3	**3,2**	939,5	**3,9**	725,3	**4,6**	754,7	**6,2**
ипотечные	79,1	**0,4**	199,6	**0,8**	222,5	**1,4**	135,1	**1,1**
потребительские	1 966,4	**9,9**	3 353,8	**13,9**	3 053,3	**19,2**	3 326,7	**27,6**
прочие	1 662,2	**8,4**	1 849,8	**7,8**	2 123,5	**13,4**	2 270,3	**18,8**

Таблица составлена автором на основе данных НСК КР

Рынок корпоративного кредитования в нашей республике находится в процессе формирования и, на наш взгляд, является самым перспективным направлением в деятельности кредитных организаций. В настоящее время многие банки (ОАО «Оптима Банк», ОАО «Росинбанк» ЗАО «Кыргызский Инвестиционно-Кредитный Банк», ЗАО «БТА Банк» и другие) успешно взаимодействуют с корпоративными клиентами.

Далее проведем подробный анализ деятельности банков с корпоративными клиентами на примере ЗАО «БТА Банк».

ЗАО «БТА Банк» на банковском рынке более 20 лет, и за эти годы он стал одним из активных

3 Финансы предприятий Кыргызской Республики: 2012-2016. – Б.: Нацстатком Кырг. Респ., 2017. – 225 с.

участников банковской деятельности Кыргызской Республики. С апреля 2002 года банк стал одним из первых банков-партнеров Программы микро- и малого финансирования (ММФ) в Кыргызской Республике, которая стала заниматься активным кредитованием малого и среднего бизнеса. В сентябре 2006 г. программа ММФ ЕБРР полностью передала полномочия и ответственность ЗАО БТА «Банк». Банк успешно использовал техническую помощь, предоставленную ЕБРР и финансируемую Американским агентством по международному развитию (USAID) и Европейским союзом (TACIS). Основной целью предоставления технической помощи было создание в ЗАО «БТА Банк» возможности достижения постоянного и доходного уровня кредитования микро- и малого бизнеса.

В 2016 году на внеочередном собрании акционеров БТА Банка принято решение об увеличении уставного капитала ЗАО «БТА Банк» с 1 миллиарда сомов до 2 миллиардов сомов и на период 2017-2019 годов, увеличение уставного капитала является одной из приоритетных задач банка. По итогам деятельности за 2016 год активы банка составили 6,48 млрд сомов (93,5 млн долл.), и их доля по активам в банковской системе Кыргызской Республики на 01.01.2017 года составила 3,8 %. Наибольший удельный вес в структуре активов 55,1 % приходится на кредитный портфель клиентам, и его объем составил 3,57 млрд сомов. Доля рынка, занимаемая банком по данному показателю в банковской системе республики, составляет 4,1 %. По итогам 2016 года собственный капитал составил 1,66 млрд сомов. По результатам деятельности в году операционные доходы составили 593,2 млн сомов, и основным источником доходов является кредитование, банк заработал чистую прибыль в размере 57877 тыс. сомов[4].

Необходимо отметить, что ЗАО «БТА Банк» одним из первых начал внедрять корпоративное кредитование в республике.

Для удобства работы с кредитными ресурсами банк предлагает корпоративным клиентам услуги для достижения следующих целей:

- улучшить качество и скорость обслуживания корпоративных клиентов;
- сократить расходы клиента на оформление залога;
- обеспечить постоянный доступ к кредитным ресурсам;
- предоставить индивидуальный подход к корпоративному клиенту;
- сократить время обработки кредита;
- обеспечить долгосрочное сотрудничество между корпоративным клиентом и банком и другие.

Как показывает анализ, на 01.01. 2017 года кредитный портфель банка ЗАО «БТА Банк» в разрезе направлений выглядит следующим образом.

Таблица 2

Кредитный портфель ЗАО «БТА Банк» на 01.01.2017 г.

Тип кредитование	**01.01.2016 г.**		**01.01.2017 г.**	
	тыс. сомов	%	тыс. сомов	%
Всего, в том числе:	3596897,5	100	3720121,0	100
корпоративный бизнес	903299,9	25	789099,0	21
малый и средний бизнес	2551466,6	71	2669684,0	72
рРозничное кредитование	142131,0	4	261338,0	7

Таблица составлена автором на основе отчетных данных ЗАО «БТА Банк» за 2016 год.

4 Годовой отчет ЗАО «БТА Банк» за 2016 год.

Как видно из таблицы 2, в разрезе кредитного портфеля по направлениям за последние два года изменение было неоднозначным, поскольку динамика роста в структуре микрокредитования и розничного кредитования была положительной, а по корпоративному кредитованию произошло небольшое снижение. Наибольший удельный вес, так же как и в 2015 году, приходится на кредитный портфель Управления малого и среднего бизнеса, его доля, с ростом удельного веса с 71 %, составляет 72 % от общего кредитного портфеля банка. Таким образом, кредиты, размещенные в секторе малого и среднего бизнеса, равняются 2 млрд 669 млн 466 тыс. сомов, а доля портфеля управления корпоративного кредитования составляет 21 % от общего объема кредитов, а именно 789 млн 099 тыс. сомов. Остальные 7% от общего портфеля банка занимают кредиты, выданные в рамках управления розничного кредитования, сумма которых составляет 261 млн 338 тыс. сомов.

По итогам анализа кредитного портфеля банка можно отметить, что кредитный портфель ЗАО «БТА Банк» по итогам 2016 года вырос на 3,43 %, в абсолютном значении на 123 млн 223 тыс. 460 сомов и составил 3 млрд 720 млн 121 тыс. сомов.

За 2016 год банком был привлечен ряд крупных клиентов с наличием расчетно-кассового обслуживания с увеличением операций в целом и расширением клиентской базы за счет привлечения новых клиентов, работающих в сфере торговли, производства и услуг, сельского хозяйства. В целом можно отметить, что положительная динамика роста кредитного портфеля свидетельствует о спросе на кредитные ресурсы и имеет тенденцию повышенного роста и, как следствие, расширения клиентской базы.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что для развития корпоративного кредитования банков в нашей республике необходимо провести комплексный и системный подход. Для коммерческих банков корпоративное кредитование – это высокодоходный бизнес, который дает возможность диверсификации кредитного портфеля. На наш взгляд, основными проблемами развития корпоративного кредитования в республике являются:

- многие коммерческие банки рассматривают корпоративных клиентов в качестве ненадежных и рисковых клиентов;
- высокие процентные ставки кредита;
- отсутствие у коммерческих банков возможности в открытии долгосрочных кредитных линий для корпоративных клиентов и другие.

По нашему мнению, корпоративный бизнес влияет на развитие экономики страны, сокращение безработицы, является крупным плательщиком налога в государственный бюджет и влияет на рост ВВП.

Поэтому для совершенствования системы кредитования корпоративных клиентов банкам республики необходимо:

- увеличить объемы кредитования (корпоративного, малого и среднего бизнеса) и размеры активов;
- стимулировать экономическое развитие республики и повышение уровня жизни граждан;
- разработать нормативно-правовые акты по внедрению корпоративного кредитования;
- привлечь новых корпоративных клиентов и повышать качество обслуживания;
- расширить масштабы применения механизма гарантийной поддержки клиентов и другие.

Список литературы:

1. Масленченков Ю.С. Работа банка с корпоративными клиентами / Ю.С. Масленченков, Ю.Н. Тронин. – М.: Юнити-Дана, 2011.
2. Жариков В.В. Управление кредитными рисками. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009.
3. Финансы предприятий Кыргызской Республики: 2012-2016. – Б.: Нацстатком Кырг. Респ., 2017. – 225 с.
4. Годовой отчет ЗАО «БТА Банк» за 2016 год.

УДК 339.564(575.2)

Исланова Рахат Усенбековна
экономика илимдеринин кандидаты
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

ЭКСПОРТТУК САЯСАТ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЭКОНОМИКАЛЫК ӨСҮШҮНҮН НЕГИЗИ КАТАРЫ

Аннотация

Өлкөнүн экономикалык өсүшүнүн мамлекеттин тышкы соода саясатынан көз карандылыгынын көйгөйлөрү каралды. Экономикалык өсүш, эн биринчиден инновациянын деңгээлин сапаттуу көтөрүүдөн, өндүрүмдүн сапатынан жана атаандаштыкка туруктуулугунан, алардын эл аралык нормаларга шайкештигинен, колдо болгон өндүрүштүк кубаттуулукту натыйжалуу пайдалануудан көз каранды экендиги такталды. Экономикалык өсүштүн темпине мамлекеттин экспорттук саясаты бир топ таасирин тийгизет. Өлкөнүн экономикалык жана азык түлүк коопсуздугуна товардын импортту айкалыштыруу саясаты эң маанилүү.

*Негизги сөздөр***:** экспорт; экспортко ыңгайлашкан; экономикалык өсүш; өндүрүштүн диверсификациясы; экономиканы модернизациялоо; импортту айкалыштыруу саясаты.

Исланова Рахат Усенбековна,
кандидат экономических наук,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ЭКСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

Рассмотрены проблемы экономического роста страны в зависимости от внешнеторговой политики государства. Установлено, что экономический рост зависит в первую очередь от качественного повышения инновационного уровня, качества и конкурентоспособности продукции, их соответствия международным нормам, эффективности использования имеющихся производственных мощностей. Значительное влияние на темпы экономического роста оказывает экспортная политика государства. Для экономической и продовольственной безопасности страны важное значение имеет политика импортозамещения товаров.

Ключевые слова: экспорт, экспортоориентированная отрасль, экономический рост, диверсификация производства, модернизация экономики, политика импортозамещения.

Islanova Rahat Usenbekovna,
PhD in Economics
Academy of Public Administration under
the President of the Kyrgyz Republic

EXPORT POLICY AS THE BASIS OF ECONOMIC GROWTH OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

Deals with the problems of economic growth of the country depending on the foreign trade policy of the state. It is established that economic growth depends, first of all, on the qualitative increase of the innovation level, the quality and competitiveness of products, their compliance with international norms, and the efficiency of using existing production capacities. The export policy of the state has a significant impact on the rate of economic growth. For the economic and food security of the country, the policy of import substitution of goods is of great importance.

Key words: export, export-oriented industry, economic growth, deavereficacia production, economic modernization, importablestion policy.

За последние два столетия решение вопросов достижения экономического роста остается центральной проблемой экономического анализа, так как развитие экономики обеспечивает повышение уровня жизни при постоянном росте населения.

Одной из ключевых задач экономики Кыргызской Республики является создание сильного, диверсифицированного экспортного сектора путем модернизации всех экспортоориентированных отраслей экономики, развития наукоемких экспортных производств, создания комплекса конкурентоспособных на мировом рынке стратегических секторов экономики.

Во внешнеэкономической деятельности очень важную роль играет деятельность экспортоориентированных секторов экономики, так как их продукция должна отличаться высокой степенью конкурентоспособности на мировых рынках.

Вместе с тем, альтернативной политикой экспорта является активная политика импортозамещения, в условиях которой отечественное производство функционирует, не сталкиваясь с конкуренцией на внешних рынках. Успех экспортоориентированных секторов экономики достигается в жесткой конкурентной борьбе, которая заключается еще и в том, что она приводит не только к завоеванию преимущества производственной и торговой деятельности, но и к изменению психологии людей в вопросах культуры и быта.

Экспортоориентированная стратегия основывается на выполнении ряда обязательных условий:

- разработки долгосрочных и среднесрочных проектов на поставку экспортно продукции;
- обеспечения сбалансированности ресурсов для организации производства и реализации экспортной продукции;
- определении «узких мест», в том числе в борьбе с конкуренцией;
- проведении научно-исследовательских разработок по обеспечению конкурентоспособности продукции;
- проведении прогнозных расчетов и маркетингового мониторинга.

Не менее важным моментом в деятельности экспортоориентированных секторов экономики является выбор факторов, влияющих на формирование выпуска продукции на экспорт и повышение их конкурентоспособности. К факторам, влияющим на поставку экспортной продукции,

следует отнести государственную поддержку, которая направлена на оказание экономического и неэкономического содействия национальному производству конкурентоспособной продукции. В этом случае неэкономическое содействие национальному производству означает информационное обеспечение производственного процесса, а также заключение соглашений с торговыми партнерами, международными организациями, предусматривающих максимально благоприятные для отечественных производителей условия.

Безусловно, к числу наиболее важных факторов, влияющих на политику стимулирования экспорта, следует отнести следующие: экономический потенциал страны; сложившаяся структура национальной экономики; уровень экономического развития; степень интегрированности в мировую хозяйственную систему.

В формировании эффективных экспортоориентированных направлений производственной и торговой деятельности страны большую роль играют опыт зарубежных стран и использование их в условиях Кыргызстана. Особое внимание заслуживает опыт Японии в плане государственной поддержки развития экспорта. Государственная политика Японии в этом направлении, как и в других странах, менялась в зависимости от условий развития экономики страны.

Также положительный опыт можно перенять из практики КНР, которая показывает высокие темпы роста национальной экономики, оказывая всемерную поддержку предприятиям, выпускающим экспортную продукцию. Характерная особенность государственной поддержки экспортного производства страны заключается в том, что все меры направляются не только на улучшение условий деятельности предприятий внутри самой страны, но и на зарубежных партнеров, стимулируя их к развитию сотрудничества с китайскими партнерами.

Развитие экономики Кыргызстана за годы независимости характеризуется чередованием благоприятных и неблагоприятных периодов. При этом хотелось бы особо подчеркнуть факт того, что в силу слабой интегрированности отечественной экономики в мировое хозяйство внешние факторы оказывали слабое и в большей степени опосредованное влияние на динамику внутри экономических процессов страны. Но в то же время наиболее значимым было влияние такого внутреннего фактора, как политическая нестабильность. Ни на один другой сектор национальной экономики отсутствие политической стабильности не оказало столь негативного воздействия, как на развитие внешнеэкономической сферы, составной частью которой является экспортный потенциал страны.

Основными экспортоориентированными отраслями являются базовые комплексы, которые формировались на базе имеющихся природно-климатических, производственных, трудовых и других составляющих экономического потенциала страны. Среди них ведущее место занимает энергетический комплекс. Но энергетический комплекс, являясь составным элементом Объединенной энергетической системы Центральной Азии, лишен возможности самостоятельно распоряжаться собственными энергетическими ресурсами. Развитие энергетического комплекса Кыргызской Республики требует огромных инноваций и объединенных усилий стран, расположенных в этом регионе. В этом вопросе до настоящего времени не найдены оптимальные варианты развития экономики. Следующий энергетический потенциал - это добыча угля.

Кыргызстан небогат нефтяными запасами. Но, тем не менее, в стране есть компании, которые занимаются добычей «черного золота».

Вслед за энергетическим комплексом экспортоориентированную сферу составляет разработка крупных и мелких месторождений золота и других драгоценных металлов. По добыче золота Кыргызстан занимает 3-е место среди стран СНГ и 22-е место в мире. Не менее перспективной отраслью добывающей промышленности считается добыча и переработка кремния. Немаловажное значение для развития экспортного потенциала страны имеют запасы нерудных полезных

ископаемых. Кроме этого, Кыргызская Республика обладает запасами других важных полезных ископаемых, среди которых глинистое сырье, запасы ювелирно-поделочных камней и многих других. Отсюда можно заметить, что Кыргызстан обладает значительными природными ресурсами, которые способны заложить прочную основу для развития экспортного потенциала отечественной экономики.

Однако необходимо иметь в виду, что одним из препятствий всемерного использования имеющихся полезных ископаемых в качестве экспортного потенциала является то, что практически 60 % населения, проживающего в сельской местности, считают природные ресурсы страны непосредственным источником выживания. Значительные резервы экспортоориентированного производства имеются в аграрном секторе. До настоящего времени не созданы условия для устойчивого обеспечения экспортных поставок сельскохозяйственной продукции на мировой рынок. Основными причинами являются существующая сильная зависимость урожая от погодных условий.

Определенный интерес во внешней деятельности представляет сфера туризма.

В последние годы соотношение экспорта и импорта имеет тенденцию к уменьшению, то есть Кыргызстан так и не сумел обеспечить положительное сальдо в экспорте и импорте. Более того, из года в год возрастает доля импорта над экспортом.

Республика осуществляет поставку продукции на экспорт в 82 страны мира. Рост экспортно-импортных операций как со странами СНГ, так и со странами дальнего зарубежья является следствием либеральной внешнеэкономической политики страны. Благоприятный инвестиционный климат, а также модернизация структуры экономики позволят в дальнейшем ускорить рост темпов экономического и социального развития, но только при условии значительного увеличения экспорта товаров и услуг.

Со вступлением Кыргызской Республики в ЕАЭС постепенно начались структурные изменения во взаимной торговле хозяйствующих субъектов Российской Федерации и Кыргызской Республики. Как известно, момент вхождения Кыргызской Республики в ЕАЭС совпал с общемировым кризисом, связанным с падением цен на энергоносители, санкционной политикой ряда европейских стран по отношению к России, укреплением доллара США к некоторым национальным валютам. По этим причинам в стране наблюдалось падение товарооборота.

За годы суверенитета делались и делаются попытки по улучшению внешнеторговой деятельности, в том числе по развитию экспорта. Для этой цели разрабатываются определенные государственные программы.

Развитие экспортоориентированного производства требует комплексного подхода и видения тенденций международного разделения труда, а также принятия мер по обеспечению конкурентоспособности производства и услуг на международных рынках. В свою очередь поставленные цели могут быть достигнуты благодаря разработке концепции развития конкурентоспособных отраслей и среднесрочной и долгосрочной стратегии. «Стратегия развития экспорта республики на 2013-2017 гг.» охватывает все ключевые секторы экономики, такие как горнодобывающая, аграрный сектор, туризм, энергетику и другие, в которых имеются значительные резервы по повышению объема и качества экспортной поставки.

Текущая экономическая ситуация в стране характеризуется многочисленными проблемами, что оказывает негативное влияние на ряд секторов экономики. Правительство регулярно реализует меры на политическом уровне, направленные на решение этих проблем. Тем не менее они (меры) сталкиваются с рядом ограничений, которые не позволяют их реализовать.

В процессе разработки Стратегии развития экспорта выявлены внутренние ограничения

конкурентоспособности страны, относящиеся к следующим аспектам: предложение, бизнес-среда, вход на рынок, развитие.

- С точки зрения «аспекта предложения» основные проблемы конкурентоспособности включают такие вопросы, как в недостаточной степени доступ к качественным ресурсам, устаревшую технологию производства, слабое взаимодействие между фирмами, ограниченное количество сырья, износ оборудования, несоответствие квалификации рабочей силы современным требованиям.
- С точки зрения «бизнес-среды» основные проблемы конкурентоспособности включают в себя ограниченное финансирование экспорта и страхования кредитов, медленные процедуры прохождения границ, невысокий уровень использования консультационных услуг, не на должном уровне институциональная поддержка бизнеса при входе на новые рынки, устаревшие службы и инфраструктура контроля качества товаров, ненадежная судебная система, слабая инфраструктура логистики, неразвитый сектор коммуникации в регионах и недостаточная защита прав интеллектуальной собственности.
- С точки зрения «входа на рынок» к важным проблемам конкурентоспособности относится недостаточное использование соглашений об избежании двойного налогообложения и свободных экономических зон, слабое понимание преимуществ преференциальных торговых соглашений среди бизнеса и учреждений, сильная зависимость от исторических и политических торговых отношений, ограниченное знание требований рынка по причине недостаточного доступа и анализа торговой информации, неадекватное продвижение экспорта и отсутствие мер, направленных на улучшение экспортной продукции.
- С точки зрения развития рассматриваются вопросы, которые включают в себя невысокий уровень участия женщин в экономике, ограниченные возможности обучения без отрыва от производства, большая доля безработных среди молодежи, ограниченные знания об эффективности энергии, недостаточное знание экологически дружеских практик, чрезмерное орошение, чрезмерный выпас скота, деградация почвы и слабая институциональная инфраструктура контроля.

К сожалению, для реализации принятой стратегии пока недостаточно проектных решений, в особенности по источникам финансирования. Поэтому в дальнейшем необходимо совершенствовать методологию разработки стратегии, рассчитанную на долгосрочный период. С другой стороны, экспортный потенциал, безусловно, должен согласовываться с потребителями экспортной продукции по объему и качественным характеристикам. Другими словами, развитие экспортоориентированных отраслей во многом зависит не только от производственного потенциала страны, но и востребованности этой продукции иностранными потребителями.

Также необходимо учитывать воздействие внутренних и внешних факторов, влияющих на осуществление всей внешнеэкономической политики государства.

Для развития экспортоориентированных секторов экономики следует учитывать усиление интеграционных процессов, поскольку интеграция является закономерной реакцией стран на активизирующиеся процессы глобализации и, как следствие, процессы взаимозависимости национальных экономик.

Список литературы:

1. Аматов Б. М. Проблемы формирования экспортоориентированных отраслей КР: Автореферат диссертация на соискание ученой степени канд. экономических наук .- Ош. - 2014. – 23 с.
2. Ашырбекова И. А. Преимущества и риски для Кыргызстана членства в ТС и ЕАЭС во внешней торговле //Реформа. - 2015. - Спец. выпуск. - С. 44-49.
3. О национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг. //НАКР. -2013. - № 9. - С. 2-52.
4. Утирова Б.А. Внешняя экономическая деятельность КР в условиях глобализации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. экономических наук. - Б., 2014. – 24 с.

УДК 339.924:338.1(575.2)

Кулматова Айгуль Темировна,
аспирант,
Кыргыз Республикасынын
Президентине караштуу
мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗСТАН ЕАЭСТИН ИНТЕГРАЦИЯЛЫК ПРОЕКТЕРИНДЕ: СОЦИАЛДЫК-ЭКОНОМИКАЛЫК ӨНҮГҮҮНҮН ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ ЖӨНҮНДӨ

Аннотация

Евразиялык экономикалык союздун интеграциялык проектеринде Кыргызстандын катышуусу коомдун жана экономиканын өнүгүүсүндө жаны сапаттык деңгээлге жетишүүгө, өлкөнүн экономикасынын өсүшүнө жана улуттук өндүрүштү калыбына келтирүү боюнча маселелерди чечүүгө көмөктөшөт.

Негизги сөздөр: экономикалык интеграция; ички рынокту либералдыштыруу; преференциялар; ресурстар; эмгек мигранттары; экспорт; импорт; проект; таможнялык; инвестициялар; рынок; тарифтер; логистикалык борбор; инфраструктура.

Кулматова Айгуль Темировна,
аспирантка,
Академия государственного
управления при Президенте
Кыргызской Республики

КЫРГЫЗСТАН В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ ЕАЭС: О ПЕРСПЕКТИВАХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация

Участие Кыргызстана в интеграционном проекте Евразийского экономического союза позволит достичь качественно нового уровня развития экономики и общества, решить задачи по восстановлению национального производства и росту экономики страны.

Ключевые слова: экономическая интеграция; либерализация внутреннего рынка; преференции; ресурсы; трудовые мигранты; экспорт; импорт; проект; таможенные пошлины; инвестиции; рынок; тарифы; логистический центр; инфраструктура.

Kulmatova Aigul Temirovna,
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

KYRGYZSTAN IS IN THE EAEU INTEGRATION PROJECTS: ABOUT SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT PERSPECTIVES

Abstract

Participation of Kyrgyzstan in the integration project of Eurasian Economic Union will allow to achieve the new qualitative level of economic and society development, solve the issues of national production repair and economic growth of the country.

Key words: economic integration; home market liberalization; preferences; resources; labor migrants; export; import; project; customs; investments; market; rates; logistics center; infrastructure

В августе 2015 года Кыргызстан стал наряду с Россией, Казахстаном, Беларусью и Арменией полноправным членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – нового проекта экономической интеграции, направленного на создание общего экономического пространства путем обеспечения свободного перемещения товаров, услуг, человеческих ресурсов и капитала.

Принимая участие в интеграционном проекте ЕАЭС, Кыргызстан ставит своей целью достижение качественно нового уровня развития экономики и общества. В рамках данного проекта Кыргызстан может решить такие задачи, как стабилизация внутренней обстановки, восстановление национального производства и рост экономики страны, разработка моделей экономического развития, которые в меньшей степени зависели бы от сырьевых товаров, учитывая взаимосвязь экономических факторов, таких как рецессия экономики крупных государств, дефицит бюджета.

В теории экономической интеграции выделяют, по меньшей мере, три ее эффекта: «создание торговли», «смещение торговых потоков» и развитие экономики масштаба. Первый из этих эффектов возникает вследствие того, что упразднение тарифных барьеров во взаимной торговле снижает стоимость товаров, реализуемых внутри интеграционного объединения. В результате спрос переключается с дорогого отечественного товара на более дешевый товар страны-партнера. Это способствует ликвидации неэффективных производств, провоцирует рост региональной торговли и потребления. Второй эффект связан с сохранением тарифов в торговле со странами остального мира. Оно вызывает переориентацию импорта товаров из третьих стран на продукцию, производимую внутри интеграционного образования. Оба упомянутых эффекта позволяют расширять масштабы национального производства в расчете на совокупный спрос стран - участниц интеграционного процесса, подталкивают производителей к сокращению издержек и увеличению прибыли. По существу, формирование региональных экономических группировок ведет к развитию международного разделения труда и расширению внутреннего рынка каждой из стран - участниц таких группировок.

Для определения интеграционного направления важно опираться на ясные критерии выбора. В основе может лежать геоэкономический баланс страны. Положение страны в геоэкономическом мире определяется тем, какое место она занимает на глобальном рынке, каким образом включена в систему мировых обменов [1].

Подготовленный Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики СВОТ-анализ положительных и негативных последствий вступления Кыргызстана в Евразийский экономический союз был представлен в трех плоскостях: экономической, социальной и безопасности.

Основными аргументами необходимости вступления Кыргызстана в ЕАЭС были доступ на рынок с населением свыше 170 млн человек, упрощенный ввоз товаров, открытые границы,

региональная интеграция, рост прямых иностранных инвестиций, развитие новых технологий. По мнению экспертов, инвесторы, принимая решения, должны были учитывать возможность выхода через Кыргызстан на весь региональный рынок и вкладывать капитал в масштабные проекты. Предполагалось уменьшение тарифных и нетарифных барьеров, которые снизили бы торговые издержки. Вместе с тем ожидалось, что в Кыргызстан придут инвесторы, которые откроют новые предприятия, ориентированные на экспорт отечественных товаров. Все эти факторы, по мнению экспертов, позволили бы улучшить макроэкономические показатели в целом, включая улучшение платежного и торгового баланса страны при сокращении реэкспорта.

На международном уровне высказываются конкретные предложения по объединению усилий ЕАЭС и китайского проекта «Экономический пояс Шелкового пути». Стороны в целом выиграют от совместного финансирования инфраструктурных проектов, что позволит укрепить деловое сотрудничество внутри региона. Странам ЕАЭС следует выработать единую внутреннюю позицию и вместе с Китаем реализовать совместные проекты.

После первого территориального расширения ЕАЭС в 2015 г. в результате присоединения Кыргызстана и Армении союз открыл новые геоэкономические возможности для Китая, Ближнего Востока и Южной Азии. Проект «Экономический пояс Шелкового пути», предложенный в 2013 г. Си Цзиньпином, реализуется в рамках более масштабной инициативы «Один пояс — один путь», направленной на развитие наземных и морских торгово-транспортных коридоров для поставки китайских товаров в Азию, Евразию, Россию и соседние регионы и далее в Европу. Иными словами, это проект встречи Востока с Западом [2].

Эффективное унифицированное регулирование транспортных перевозок и отмена таможенного контроля на границах, предусмотренные регламентом ЕАЭС, представляют собой инструмент привлечения сторонних заинтересованных лиц за счет ускорения транспортного сообщения и создания механизма «одного окна» для потенциальных инвесторов. В разработанном Всемирным банком Индексе эффективности логистики за 2014 г. Казахстан занимает 88-е место из 160 стран, участвовавших в исследовании, Россия — 90-е, а Кыргызстан — 149-е. Компонент индекса с наименьшим весом — «таможня» определяется как «эффективность таможенного и пограничного оформления», в том числе скорость, простота и предсказуемость выполнения формальностей. Упразднение внутренних границ между членами ЕАЭС и создание общей внешней границы с внедрением совместных правил регулирования может помочь решить эту проблему. В этом смысле результаты за 2016 г. (исследование проводится раз в два года), будут очень показательными [3].

Кроме того, Кыргызстан получил уникальный шанс развивать различные отрасли экономики за счет дешевой электроэнергии, либеральной экономики, дешевой рабочей силы. На примере европейской экономической интеграции четко видно, что подобный проект может быть устойчивым только тогда, когда он привлекателен и доступен для граждан.

Обеспечение свободного перемещения рабочей силы и миграционных процедур считается одним из основных стимулов вступления в ЕАЭС Кыргызстана. На данный момент в России, Казахстане и других странах ЕАЭС проживает миллион трудовых мигрантов из Кыргызстана. Предполагается, что граждане стран ЕАЭС будут располагать одинаковыми экономическими возможностями и свободами на территории всего союза. Национальные социальные карты должны приниматься во всех странах экономического блока, давая своим владельцам право на медицинское обслуживание и социальные льготы. Основные проблемы сегодня связаны с необходимостью более четкого законодательного регулирования статуса и выдачи разрешений на работу, а также с недостаточно активным проведением информационной кампании, направленной на повышение осведомленности иностранных рабочих о своих новых правах.

Перспективы для Кыргызстана в интеграционных евразийских проектах

Кыргызстан имеет гидроэнергетические ресурсы, которые являются экологически чистыми и относительно дешевыми. Используя данный потенциал, страны ЕАЭС сумеют перейти на новый этап развития путем создания единого электроэнергетического рынка.

Еще одним важным шагом стало принятие Концепции формирования единого рынка газа, нефти и нефтепродуктов ЕАЭС. По оценке Центра стратегических исследований, суммарный эффект от создания общего рынка нефти и нефтепродуктов составит в течение пяти лет от 5 до 8 млрд долларов. Концепция позволит создать свободное обращение углеводородов и, что не менее важно, обеспечит функционирование механизма для формирования справедливой цены.

Кыргызстан с 29 января 2015 года вошел в систему Евросоюза «Всеобщая схема преференций +». В рамках данной системы республика получила возможность беспошлинно поставлять в Евросоюз более 6 тыс. наименований товаров, которые уже экспортирует, или по товарам, которые страна хотела бы продвигать в дальнейшем, такие как текстиль, сырье и переработанные фрукты и др. Члены ЕАЭС также могут использовать новые возможности Кыргызстана.

Еще одной ключевой целью Кыргызстана является совершенствование транспортной коммуникации между государствами ЕАЭС. Кыргызстан получил возможность свободного передвижения транспорта и грузов по территории ЕАЭС, вследствие чего количество грузовых перевозок увеличилось в 2,8 раза [4].

Для Кыргызстана очень важен процесс унификации тарифов на грузовые железнодорожные перевозки в рамках ЕАЭС. Кыргызстан готов реализовать принятые соглашения в рамках ЕАЭС. Среди намеченных решений – это необходимость разработать единые правила доступа к системам транспортировки и механизмы определения технической возможности, свободных мощностей, сформировать в странах ЕАЭС полноценные биржевые товарные рынки, создать условия для обеспечения доступа участников общего рынка на рынки друг друга, устранить существующие барьеры входа на них, гармонизировать национальные нормы и правила функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общего рынка.

В Кыргызстане необходимо укрупнять сельское хозяйство для выхода на рынок ЕАЭС. Мелкое производство местных фермеров не позволяет Кыргызстану занять свою нишу на рынке Евразийского экономического союза, и поэтому в стране необходимо создать единый логистический центр для экспорта продукции. Кыргызстан является самым крупным логистическим узлом между Китаем и всеми остальными странами. Используя удачное географическое положение, он может стать логистическим центром в Центральноазиатском регионе. Однако Кыргызстан опустился с 94-го места на 150-е в рейтинге развития логистики ООН LPI [5].

Преимущество состоит в том, что производимая в Кыргызстане продукция органически чистая. Многие страны готовы нести высокие расходы за поставку экологически чистых продуктов. Однако в настоящее время проблема заключается в обеспечении поставки товаров в необходимых объемах в конкретные регионы и страны ЕАЭС согласно международным стандартам. Также значительную роль имеет развитие перерабатывающей промышленности. Важно обеспечить непрерывный процесс поставки продуктов в течение всего года, переработку, хранение продукции. Ведется работа над запуском единого рынка лекарств и медицинских изделий.

Снижение транзакционных издержек во внешней и взаимной торговле, вывод из серой зоны трудовых мигрантов, либерализация крупных секторов услуг (транспорт, строительство, финансы, энергетика), а стало быть, усиление конкуренции — все это факторы в рамках единого рынка союза, способные послужить стимулом для развития экономик стран-участниц.

Страны ЕАЭС недавно заключили Соглашение о зоне свободной торговли с Вьетнамом. Это большая страна с населением 90 млн человек, с большим потенциалом в ряде секторов. Это первое полноформатное современное соглашение о зоне свободной торговли ЕАЭС как союза с третьими странами.

Ведутся переговоры с Китаем по торгово-экономическому соглашению. Данные соглашения направлены на стимулирование торговли и инвестиций. С одной стороны, создают условия для доступа на рынок по большому числу товарных позиций, с другой — создают преференции для крупных инвестиционных проектов.

Образовательные процессы и инновационные технологии, ориентированные на сохранение экологии

Когда мы говорим о евразийском пространстве, то необходимо обозначить основные направления: культура, наука, образование и коммуникационная площадка. Чтобы не было подавления со стороны евразийских стран, уже сегодня важно развивать каждую сферу. Кыргызстану важно использовать потенциал евразийской интеграции для выстраивания более эффективной системы образования. Кыргызстан со странами ЕАЭС объединяют не только экономические интересы, но и широкие связи в области образования, науки и культуры.

Много говорится о том, сколько и каких товаров сможем экспортировать в страны ЕАЭС. Но при этом не уделяется внимания тому, какие образовательные стандарты необходимы на данном интеграционном этапе Кыргызстану. В стране нет единой государственной политики в сфере образования, что может в ближайшем будущем привести к серьезным проблемам в обществе. Необходимо выработать некий единый стандарт. Отсутствие общих принципов общеобразовательного воспитания может послужить толчком к идеологическому разногласию среди молодежи и к возникновению различных конфликтов. Эксперты советуют готовить специалистов для производственной сферы с использованием международных образовательных стандартов.

Необходимо уделить в большей степени внимание науке. Возможно, стоит делать совместные международные проекты в области научных исследований и внедрения новых инновационных технологий, чтобы идти на опережение.

В настоящее время существует потребность в инновациях, в основе которых лежат принципы устойчивого развития и повторного использования ресурсов. Общий подход предполагает достижение их главной цели — снижения негативного воздействия на окружающую среду, например, за счет уменьшения количества отходов, повышения энергоэффективности, улучшения дизайна для сокращения объема потребляемых ресурсов. Согласно классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), зеленые технологии охватывают следующие сферы: общее экологическое управление (управление отходами, борьба с загрязнением воды, воздуха, восстановление пастбищ и др. земель); производство энергии из возобновляемых источников (солнечная энергия, биотопливо и пр.), смягчение последствий изменения климата, снижение вредных выбросов в атмосферу, повышение эффективности использования топлива, а также энергоэффективности в зданиях и осветительных приборах.

Результаты деятельности Кыргызстана в ЕАЭС

В январе-ноябре 2016 года в целом по Евразийскому экономическому союзу наблюдалась

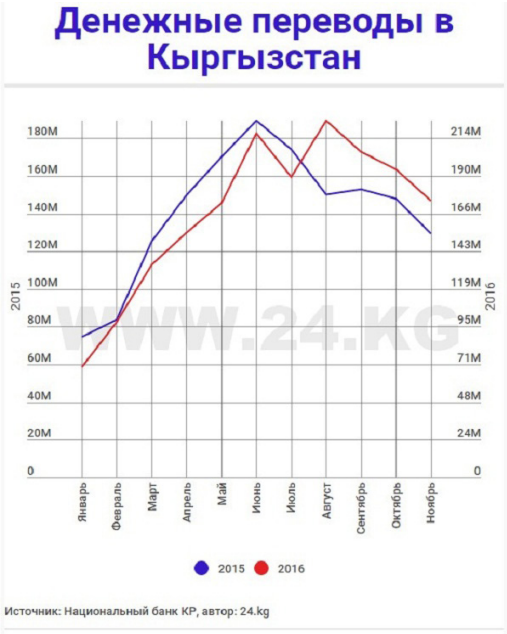
положительная динамика промышленного производства, производства продукции сельского хозяйства [6].

Основные социально-экономические показатели
за январь – ноябрь 2016 года
(в процентах к соответствующему периоду предыдущего года)

	ЕАЭС	В том числе				
		Армения	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия
Валовой внутренний продукт[1)]	**99,3**	100,5	97,1	100,4	102,0	99,3
Промышленное производство	**100,6**	106,8	99,1	98,6	102,7	100,8
Производство продукции сельского хозяйства	**103,9**	94,1[2)]	103,4	104,5	102,4[3)]	104,1
Объем выполненных строительных работ	**96,5**	90,9	80,6	107,5	133,7	95,7
Грузооборот	**101,5**	103,5	99,6	100,1	96,6	101,7
Пассажирооборот	**99,5**	103,0	96,4	103,7	102,5	97,3
Объем взаимного товарооборота[4)5)]	**87,4**	154,7	98,7	71,4	74,2	85,6
Объем внешней торговли со странами вне ЕАЭС[4)]	**84,2**	102,5	82,8	75,3	111,9	85,1
Оборот розничной торговли	**95,3**	97,5	96,1	100,5	105,6	94,9
Индекс потребительских цен[6)]	**105,2**	97,8	110,1	107,5	98,5	105,0
Индекс цен производителей промышленной продукции[6)]	**107,5**	106,3	108,3	117,5	97,3	106,8

[1)] Январь – сентябрь 2016 г. к январю – сентябрю 2015 г.
[2)] Валовая продукция сельского и лесного хозяйства.
[3)] Валовая продукция сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства.
[4)] Январь – октябрь 2016 г. к январю – октябрю 2015 г.
[5)] Объем экспортных операций во взаимной торговле.
[6)] Ноябрь 2016 г. к декабрю 2015 г.

За период нахождения в ЕАЭС, с августа 2015 года, Кыргызстан не имеет ощутимых положительных результатов. Для получения среднесрочных и долгосрочных выгод требуются время и реализация поставленных задач и мероприятий. Однако присоединение Кыргызстана к ЕАЭС позволило создать благоприятные условия для трудовых мигрантов. Кроме того, упрощена процедура трудоустройства, увеличились сроки пребывания мигрантов. Трансферты трудовых мигрантов за 11 мес. 2016 г. возросли более чем на 18,5 % (с 1,547 до 1, 834 млн долл.) [7].

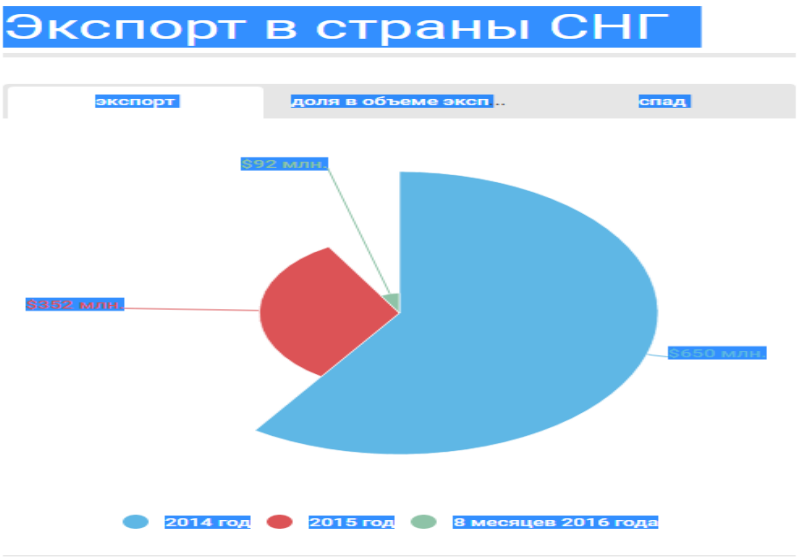


Приведено в соответствие с Договором о ЕАЭС национальное законодательство. Принято 39 законов Кыргызской Республики, а также 51 решение правительства КР. Подписаны соглашение о реализации в 2015-2016 годах пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха»; договор о координации действий по защите

прав на объекты интеллектуальной собственности; соглашения о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорт шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов от 15 августа 2015 года и др.

Однако вступление Кыргызстана в ЕАЭС выявило ряд проблем и неготовность страны к присоединению к союзу. По оценкам экспертов, фактически ни по одной товарной позиции страна не получила выгод. Более того, отечественные производители ощущают мощный демпинг со стороны более крупных и поддерживаемых государством производителей из стран ЕАЭС. Своевременное решение правительством страны вопросов о системе сертификации, лабораторной экспертизы отечественной продукции позволило бы осуществлять поставку товаров на рынки стран ЕАЭС [8].

Кроме того, интерес инвесторов остался прежним только в горнодобывающей отрасли, что и наблюдалось до вступления в ЕАЭС. Также выросла маржа поставщиков на импорт стратегических товаров (нефтепродукты, газ, зерно, продукты химии, черные и цветные металлы, лесоматериалы), при сохранении прежних льгот и отсутствии пошлин не изменилась стоимость поставок в Кыргызстан. Реэкспорт, в частности китайских и турецких товаров, сократился, но так как новых производств не появилось, торговый баланс уменьшился как по импорту, так и по экспорту. Его отрицательное сальдо весьма значительно, все это влияет на обменный курс и подпитывает долларизацию экономики Кыргызстана. Сегодня наш платежный баланс, как и прежде, поддерживается за счет переводов мигрантов и операций в финансовом секторе.



В текущей ситуации приоритетной целью в сфере сельского хозяйства для Кыргызстана является внедрение международных стандартов HACCP и ISO. Тогда кыргызстанские предприниматели смогут торговать со странами Евразийского экономического союза, Европы и Китая. Параллельно необходимо ускорить строительство лабораторий, создавать сельские кооперативы, а лучше национальные агрохолдинги и логистические центры.

Для достижения положительных результатов и получения долгосрочных выгод от вступления в ЕАЭС правительство Кыргызстана должно решать вопрос о сокращении дефицита бюджета, осуществить мобилизацию внутренних резервов, оптимизацию расходов бюджета и реализовать первоочередные задачи совместно с бизнес-сообществом.

Список литературы:

1) Кыргызстан в геополитической системе Евразии: экономика, политика, история: Международный экспертный круглый стол. - Бишкек, 2013 год.
2) http://www.zakon.kz/4649598-kitajjskijj-shelkovyjj-put-i-rol.html
3) http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/KGZ/2014#chartarea
4) http://www.vb.kg/doc/340374_politolog:_za_9_mesiacev_v_eaes_kyrgyzstan_priobrel_mnojestvo_preimyshestv.html
5) http://www.vb.kg/doc/338990_dlia_kyrgyzstanskih_biznesmenov_provedyt_konferenciu_o_razvitii_logistiki.html
6) http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec
7) http://mineconom.gov.kg/Docs/Macroeconomic
8) http://24.kg/eaes/3936 2
9) http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=6613&lang=ru

УДК 331.55:339(575.2)

Мусаева Венера Асаналиевна,
Улуттук илимдер Академиясынын аспиранты,
Кыргыз Мамлекеттик юридикалык
Академиясынын ага окутуучусу

ЕВРАЗИЯ ЭКОНОМИКАЛЫК БИРИМДИГИ ТААСИРИ АСТЫНДА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МИГРАЦИЯЛЫК САЯСАТЫ

Аннотация

Автор беренесинде негизги эмгектик миграциялык процесстерин, ошондой эле заманбап көз караштардын көйгөйлөрүн жана аны ЕАЭБ алкагында өнүктүрүүсүн карады

Негизги сөздөр: эмгектик миграциялык процесстер; миграция; мамлекет-мүчөлөр; калк; жумушсуздук; Евразия экономикалык биримбиги жөнүндө келишим.

Мусаева Венера Асаналиевна,
аспирант НАН КР,
старший преподатель
Кыргызская Государственная юридическая Академия

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПОД ВЛИЯНИЕМ ЕАЭС

Аннотация

В статье автором рассмотрены основные трудовые миграционные процессы, а также современные взгляды на проблему и ее развитие в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: трудовые миграционные процессы; миграция; государства-члены; население; безработица; договор о Евразийском экономическом союзе.

Musaeva Venera Asanalievna,
Graduate of the national academy of sciences,
senior teacher, Kyrgyz State Law Academy

MIGRATION POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC UNDER THE INFLUENCE OF EURASIAN ECONOMIC UNION

Abstract:

In the article an author is consider basic a labour migratory processes, and modern looks to the problems and her development within the framework EEU.

Key words: a labour migratory processes; migrations; states-members; population; unemployment; agreement on the eurasian economic union.

Трудовые миграционные процессы занимают особое место в демографическом и социально-экономическом развитии любого государства. За счет международных, временных и трудовых мигрантов у страны имеется возможность улучшить экономический рост ресурсного потенциала, инвестиционного климата, сбалансированность отечественного рынка труда и т. д.

Иными словами, это экономическое явление, с помощью которого государство может на различных этапах социально-экономического развития решать проблемы обеспеченности рынка труда трудовыми ресурсами, снижать безработицу, увеличивать инвестиции страны, т.е. направлять потоки трудовых мигрантов в интересах экономического и демографического развития.

Данный вид миграции населения имеет большое значение и в экономическом развитии Кыргызской Республики. В условиях естественной убыли населения, сокращения прироста молодежи трудоспособного возраста, трудовых ресурсов и, как следствие, занятости населения привлечение трудовых мигрантов в страну имеет огромное значение для Кыргызстана. А выезд трудовых мигрантов может стать важным источником увеличения инвестиций в экономику страны, сокращения уровня безработицы.

Особое значение въезд в Кыргызстан и выезд из страны рабочей силы приобретают в рамках созданного Евразийского экономического союза (ЕАЭС), предоставляющего ряд преференций в части пребывания и осуществления трудовой деятельности. В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанным участниками в г. Астане 29 мая 2014 г., трудящимся государств-членов не требуется получения разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства [1].

Государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда. В государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании.

Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена и членов его семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государства-члена с работодателем или заказчиком работ (услуг). Граждане государства-члена, прибывшие с целью осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства-члена, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда на территорию другой страны.

Появление нового вида миграционных перемещений — международной внешней трудовой миграции - потребовало разработки понятийного аппарата и анализа перемещений рабочей силы по въезду и выезду в Кыргызскую Республику. Анализ прописанных в Договоре о Евразийском экономическом союзе вопросов регулирования трудовой миграции показал, что на данном этапе преждевременно говорить о значительных улучшениях в положении трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих в России. Несмотря на декларирование возможности свободного передвижения рабочей силы в рамках интеграционного объединения, необходимо понимать, что существует множество ограничений для практической имплементации такой возможности. Сохраняется различие в интересах между странами - импортерами рабочей силы и ее экспортерами, в данном случае – различие интересов Кыргызстана как страны исхода и Российской Федерации и Казахстана, с другой стороны. [3].

Поэтому изучение данных процессов в Кыргызстане было бы более сложным без научных разработок и поддержки экспертов НИСИ КР. Они представили основные результаты исследования

относительно основных структурных параметров миграции в пределах ЕАЭС, вызовов, с которыми в этой связи сталкиваются государства-члены (в частности Кыргызстан и Россия), и в какой мере миграционная политика (прежде всего России как принимающей стороны) может служит долгосрочной стратегией евразийской интеграции.

Так, по данным специалистов Министерства труда, миграции и молодежи, в 2014 году за пределами Кыргызской Республики в разные сезоны трудовую и предпринимательскую деятельность осуществляли от 650 до 700 тысяч граждан Кыргызстана. Причем наибольшее количество трудовых мигрантов находится в Российской Федерации, это порядка 585 тысяч кыргызстанцев. А также в Республике Казахстан, где осуществляют трудовую деятельность 80-85 тысяч граждан КР [4].

Вследствие этого роль России как миграционного партнера Кыргызстана начиная с 2000-х годов по настоящее время была исключительно важной и характеризуется как своего рода миграционная «зависимость» Кыргызстана от России.

По оценкам специалистов Министерства труда, миграции и молодежи, на январь 2015 года в странах дальнего зарубежья (по разным данным) пребывает до 30 тысяч граждан Кыргызской Республики.

В рамках данного исследования выделено несколько сценариев развития в области миграции между двумя государствами [7].

Рассматривая первый сценарий, эксперты полагают, что вступление Кыргызской Республики в ЕАЭС не повлияет существенным образом на объемы миграционных потоков в РФ, так как экономическая ситуация в России на сегодня не способствует появлению новых рабочих мест. Не создается также специальных квот для новой категории иностранцев стран - участниц ЕАЭС. Также ЕАЭС не предоставляет больших социальных гарантий для мигрантов из стран, которые сюда входят.

По второму сценарию эксперты предполагают, что, возможно, возрастет приток высококвалифицированных кадров из Кыргызстана в РФ, в связи с тем, что российские вузы заинтересованы в приеме студентов из бывших союзных республик.

И, наконец, также рассматривается возможное снижение миграционного потока в Россию и отток прибывших ранее мигрантов. В завершении данного исследования экспертами даются рекомендации для улучшения миграционной политики Кыргызстана в ЕАЭС.

Так первоочередным является принятие долгосрочной национальной стратегии в области внешней миграции, а также внесение изменений и дополнений в Закон «О внешней трудовой миграции», направленный на социальную защиту трудовых мигрантов и их семей.

В связи с тем, что мигрантами все чаще становятся граждане Кыргызстана, не достигшие совершеннолетия, назрела необходимость внесения изменений по регулированию трудовой деятельности лиц моложе 18 лет. Для обеспечения защищенности граждан, выезжающих с целью трудоустройства, и увеличения доли организованной миграции необходимо разработать и принять закон о частных агентствах занятости и предусмотреть возможности и механизмы развития частно-государственного партнерства в организации домиграционной подготовки, в том числе языковой и правовой.

Необходимо достижение двусторонних соглашений с основными странами приема мигрантов из КР в сфере пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования. В Российской Федерации необходимо формирование доступной и упрощенной схемы получения документов для мигрантов из КР. Механизмы должны быть четко прописаны и находиться в открытом доступе для всех граждан КР. Следует разработать схемы получения документов для разных категорий граждан КР (трудовых мигрантов, высококвалифицированных кадров, семей, детей, студентов) и прописать их пошагово с указанием контактов представителей уполномоченных органов и примерных сроков

производства бумаг, а также опубликовать эти документы на официальных сайтах миграционных ведомств.

Целесообразно перенесение части функций адаптации и интеграции мигрантов в страну исхода, открытие в КР центров изучения русского языка, истории и законодательства, информирование мигрантов непосредственно в КР об основных положениях миграционного законодательства в стране пребывания, а также о его изменениях. Госорганам страны исхода, прежде всего Министерству труда, миграции и молодежи КР, создать информационную базу (издать Памятку для трудового мигранта) по просвещению и информированию мигрантов о правах, преференциях и возможностях их защиты. Требуется создание информационной сети для мигрантов как в стране исхода, так и в стране прибытия (информационных центров для мигрантов при местных органах государственной власти), создание инфраструктуры помощи мигрантам по вопросам трудоустройства, жилья и здравоохранения в обеих странах, привлечение НПО в странах исхода и диаспор в странах прибытия к созданию механизмов культурно-языковой и психологической адаптации мигрантов, введение дифференцированного экзамена по языку. Объемы знания языка должны определяться исходя не из абстрактных принципов, а из функционала конкретного рабочего места.

Необходимы организация подготовки кадров в стране исхода (среднее специальное и техническое обучение), а также анализ спроса в стране прибытия, амнистия черных списков в Российской Федерации. На начало 2015 г. под данную санкцию попало порядка 950 тыс. человек, среди них и граждане КР. По состоянию на начало текущего года в черном списке находилось примерно 77 тыс. граждан Кыргызстана. Введение данной санкции представляется спорным в двух отношениях [1]. Отсутствует доступная для трудовых мигрантов электронная информационная база, содержащая списки нарушителей, на которых распространяется запрет въезда. О своем попадании в список индивид может узнать лишь в момент пересечения границы [2].

В список лиц, подпадающих под запрет въезда, трудящиеся мигранты вносятся за любое правонарушение, совершенное в течение 3 лет, включая самые незначительные. Запрет въезда в данном случае – не просто излишне жесткая мера, это еще и мера, противоречащая российскому законодательству [4].

Одним из важнейших элементов интеграционной политики является процесс создания единой миграционной политики. Определение «Евразийская миграционная система» было предложено и обосновано И.В. Ивахнюк [2]. Автор выделила признаки, позволяющие охарактеризовать современное Евразийское пространство как единую систему миграции: наличие стабильных потоков миграции между постсоветскими странами; общая история и продолжительное сосуществование в едином государстве; формирование новых центров миграции в России и Казахстане; общий русский язык как возможность для миграции; взаимный интерес во «внутрирегиональной» миграции РФ и РК. Эти страны являются крупнейшими центрами притяжения в регионе, что и обуславливает их общую внешнюю миграционную политику. В таких условиях разработка научно обоснованной миграционной политики на внутринациональном и межнациональном уровнях, развитие региональных процессов интеграции, ориентированных на общий рынок труда, и активизация межгосударственного миграционного сотрудничества с теми странами, что экспортируют трудовые ресурсы, становятся для РФ и Казахстана приоритетной задачей [5].

Общность законодательства и абсолютное нивелирование разницы в вопросах трудового законодательства позволят вынести интеграционные процессы на абсолютно новый уровень.

Более того, для обеспечения максимального качества нового объединенного рынка труда с 1 января 2015 года Россия также резко ужесточила миграционное законодательство. Теперь жители стран СНГ могут въехать на территорию страны только по загранпаспортам (кроме Беларуси,

Казахстана, Армении, Кыргызстана и Украины). Те, кто хочет работать, обязаны получить патент, пройти медкомиссию и сдать экзамен по русскому языку и истории. Нарушителям закрывают въезд на срок до 10 лет [6].

Такая политика позволит резко снизить количество неквалифицированной, наименее образованной и социально неадаптированной – а следовательно, наиболее криминогенно опасной, создающей базу для черного рынка и критического демпинга рабочей силы. Следует расценивать этот шаг как важный этап создания, прежде всего, качественного общего рынка труда как важнейшей базы для экономического развития стран - участниц ЕАЭС и важнейшего этапа политической и миграционной интеграции.

Дело в том, что индивид, который, скажем, нарушил правила дорожного движения и уплатил за это нарушение штраф, наказывается за одно и то же деяние дважды. В этих условиях введение такой жесткой меры, как закрытие въезда (оправданной в случае злостных правонарушений), должно было сопровождаться масштабной иммиграционной амнистией. Коль скоро такая амнистия проведена не была, представляется целесообразным продумать шаг по ее проведению в ближайшее время – хотя бы в отношении граждан КР.

Вступление в Евразийский экономический союз позволило гражданам Кыргызской Республики получить возможность пребывать и осуществлять трудовую деятельность в рамках единого рынка труда. Трудящимся мигрантам государств - участниц ЕАЭС не требуется получение разрешения на работу, на осуществление трудовой деятельности на территории государств - участниц ЕАЭС, что позволяет трудящимся мигрантам выезжать в страны ЕАЭС в упрощенном порядке.

Трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики на 1 мая 2016 года пребывает в России свыше 574 тыс. человек (по данным ГУВМ МВД России), в Казахстане - свыше 114 тыс. (по данным Департамента миграционной полиции МВД Казахстана) [8]. В итоге ведутся переговоры между правительством Кыргызстана и соответствующими российскими структурами о том, чтобы работающим кыргызстанцам на территории РФ засчитывался пенсионный стаж. Это важный правовой момент, потому что, как известно, люди, которые возвращаются назад после заработка, по сути дела не видели никакой соцзащиты. Трудовая миграция — это не десятки тысяч человек, а сотни тысяч, которые по сути дела вносят большой вклад не только для своих семей. На средства трудовых мигрантов живут целые регионы.

Конечно же, хотелось бы, чтобы в Кыргызстане появились свои новые рабочие места. Здесь важно, чтобы успешные бизнесмены, которые родом из КР и стали гражданами России, были инвесторами в стратегических проектах КР.

Список литературы:

1. Договор о Евразийском экономическом союзе: [заключен в Астане 29 мая 2014 г.] [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2015. С 151
2. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система // Вестник Московского университета. – Серия Экономика. Вестник Московского университета (Экономика). - ЭКОНОМИКА. - 2006. - № 6. – С. 76.
3. Ионцев В.А. Настоящее и будущее международной трудовой миграции в России // Трудовая миграция. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Выпуск 14. - М.: ТЕИС. 2005. - С. 9–21.
4. Рязанцев С.В., Горшкова И.Д., Акрамов Ш.Ю., Акрамов Ф.Ш. Практика использования

патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами- трудящимися мигрантами в РФ - М.: Международная организация по миграции, 2012. – С. 27.

5. Рязанцев С.В., Моделирование потоков трудовой миграции из стран Центральной Азии в Россию //Экономико-социологическое исследование. – М.: Научный мир, 2011. - С 109.
Из выступления члена Коллегии (министра) по экономике и финансовой политике ЕЭК Тимура Сулейменова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belta.by/society/view/s-vstupleniem-v-silu-dogovora-o-eaes-trudovye-migranty-treh-stran-poluchat-ravnye-sotsialnye-prava-48690-2014.01/07/2014 - Загл. с экрана.
6. Малахов В.С, Деминцева Е.Б, Элебаева А.Б, Мусабаева А.Д. Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. № 26/2015 / Российский совет по международным делам (РСМД. – М.: Спецкнига, 2015. – 56 с.
7. Шестаков И. Жизнь трудовых мигрантов Кыргызстана в России улучшилась после вступления страны в ЕАЭС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.stanradar.com/news/full/25827-zhizn-trudovyh-migrantov-kyrgyzstana-v-rossii-uluchshilas-posle-vstuplenija-strany-v-eaes-shestakov.html-20.07.2017- Загл. с экрана.

УДК 622.33(575.2)

Примов Улан Бердибаевич,
М.Рыскулбеков атындагы
КЭУнун изденүүчүсү

ТАШ КӨМҮР ӨНӨР ЖАЙЫН ӨНҮКТҮРҮҮНҮН ИННОВАЦИЯЛЫК БАШКАРУУ МОДЕЛИ

Аннотация

Бул илимий макалада таш көмүр өндүрүшүн өнүктүрүүнүн инновациялык башкаруусунун моделин сунуштаган. Инновациялык башкаруунун бирден бир маанилүү моделинин бири пландоо болуп эсептелет. Көмүр өндүрүү өндүрүшүнүн өзгөчөлүктөрүн эсеби менен тышкы жана ички сценарийлери боюнча стратегиялык альтернативдерин ишке ашыруу жыйынтыктарын моделдөөнү турмушка ашыруу күтүлүүдө. Ошондой эле материалдык жана финансылык каражаттарды акча агымына айландыруу инвестициялык долбоорун ишке ашыруу календарлык планын убактылуу аралыгы боюнча аны жайылтуу менен кайра түзүү каралат.

Негизги сөздөр: Инновация, стратегия, көмүр иштетүүчү өнөр жайы, концепция

Примов Улан Бердибаевич,
соискатель
КЭУ им. М. Рыскулбекова

МОДЕЛЬ ИННОВАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Аннотация

В статье предложена модель инновационного управления развития угольной промышленности. Одной из важных моделей инновационного управления является планирование. Моделирование результатов реализации стратегических альтернатив предполагается осуществить по множеству сценариев внутренней и внешней среды с учетом особенностей угледобывающего производства и предусматривает преобразование материальных и финансовых ресурсов в денежный поток с распространением его по временным интервалам календарного плана реализации инвестиционных проектов.

Ключевые слова: инновация, стратегия, угольная промышленность, концепция

Primov Ulan Berdibaevich,
external doctoral candidate of KEU after
M.Ryskulbekov

MODEL OF INNOVATIVE MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF COAL INDUSTRY

Abstract

In the article the model of innovative development of coal industry. One of the important models of innovation management is planning. The simulation results of the implementation of the strategic alternatives expected to be implemented for many scenarios of internal and external environment with the features of the coal-mining industry and foresees the transformation of the material and financial resources in cash flow, with the spread of it by time schedule of implementation of investment projects.

Key words: Innovation, strategy, the coal industry, the concept

Для угледобывающей промышленности КР одним из сложных инструментов стратегического планирования, способным обеспечить рост капитализации угледобывающих предприятий, является разработка стратегии его развития. С учетом проведенных исследований зарубежными и отечественными учеными обобщены подходы к формированию стратегии развития угледобывающих предприятии (табл. 1).

Таблица 1

Характеристика подходов к формированию стратегии развития

Вид подхода	Содержание стратегии развития
Ресурсная стратегия	Стратегические решения, формируются на основе анализа различных ресурсов предприятии. Важными стратегическими решениями являются те, которые обеспечивают угледобывающим предприятиям рост капитализации и конкурентные преимущества
Концепция «подравных» технологий	Процесс создания и реализации технологических инноваций представляет собой не производственный процесс, а набор различных видов конечной продукции
Концепция реальных условий	Развитие угледобывающей промышленности формируется на основе неопределенностей, свойственных внешней и внутренней среде их предприятий. Используются реальные условия, которые позволяют адаптироваться предприятиям к новым реалиям. Реальные условия обеспечивают конкурентные преимущества и максимизацию стоимости ее продукции

Источник: составлено автором.

Исходя из приведенных подходов к формированию стратегий развития предлагается следующее определение понятия «стратегия развития угледобывающих предприятий» как генеральной стратегии организации, которая ориентирована на формирование баланса между сложившимися рыночными отношениями и внутренними факторами производства и представляет собой систему правил и принципов ведения угольного бизнеса, при котором достигаются долгосрочные поставленные цели, а также обеспечивается переход угольных предприятий на более

перспективную рыночную позицию. Однако данное определение не дает ответа на вопрос, каким образом выбрать и сформировать стратегию развития предприятий, и не отражает в ней место стратегии капитализации.

Рис. 1 - Факторы, влияющие на выбор стратегии развития угледобывающих предприятий
Источник: разработано автором

Методология стратегического планирования в угольной промышленности предусматривает как формирование стратегии развития, так и оценку экономической эффективности разработанной стратегии. Стратегия развития формируется в рамках определенного состояния угледобывающей отрасли, выбирается из совокупности стратегических альтернатив и обеспечивает решение стратегических задач. При этом под стратегическими альтернативами понимаются варианты направленного изменения внутренней среды предприятия в результате реализации комплекса технологических, технических и организационных решений при определенном расходе ресурсов. Основными стратегическими целями, которые определены в Стратегии развития угольной промышленности КР, являются следующие: внедрение инноваций в области техники, технологии и системы управления, а также проведение широкой модернизации; финансовое оздоровление отрасли путем реструктуризации отрасли; снижение издержек производства и повышение производительности труда; повышение качества добываемого угля и др.

Анализ теоретических разработок и практических результатов деятельности угледобывающих предприятий позволил сформулировать факторы, влияющие на выбор стратегии развития угольной отрасли (рис. 1).

Высокая капиталоемкость и длительные сроки оборачиваемости капитала на угледобывающих предприятиях определяют необходимость качественной и достоверной оценки возможных альтернатив развития.

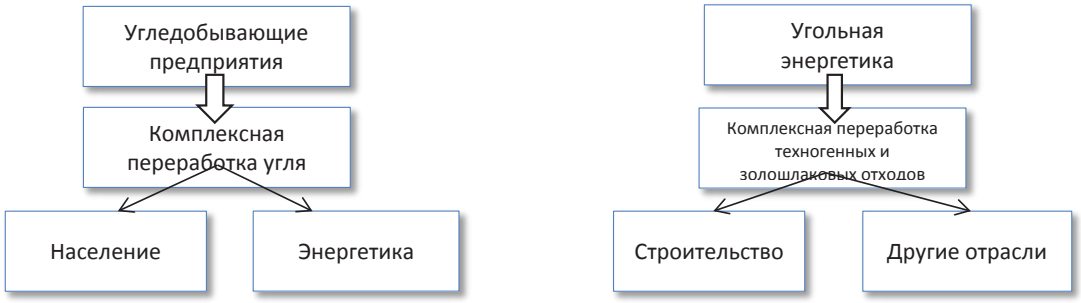
Разработка альтернативных сценариев предполагает учитывать следующие особенности угледобывающего производства: природные качества полезного ископаемого (угля) и инфраструктурные затраты, которые обусловлены территориальным размещением шахт и горно-

геологическими условиями разрабатываемых угольных месторождений; необходимостью периодического вскрытия и подготовки запасов полезных ископаемых, что обусловлено постоянным перемещением очистного фронта работ по мере отработки запасов на новые горизонты, блоки, участки; обеспечение безопасности технологических процессов и производства при выполнении определенных мероприятий, а также разработки и реализации технических и организационных решений; высокая капиталоемкость производства и длительный срок окупаемости капиталовложений; высокая степень риска инвестирования вследствие неопределенности внешней и внутренней среды.

Моделирование результатов реализации стратегических альтернатив предполагается осуществить по множеству сценариев внутренней и внешней среды с учетом особенностей угледобывающего производства и предусматривает преобразование материальных и финансовых ресурсов в денежный поток с распространением его по временным интервалам календарного плана реализации инвестиционных проектов.

Для эффективного развития угледобывающих предприятий и повышения их капитализации требуются новые организационные структуры – **кластеры**.

Объективными предпосылками для создания кластера являются, с одной стороны, конкурентные преимущества и устоявшиеся производственные связи топливно-энергетического комплекса республики, с другой стороны, ряд критических ограничений для дальнейшего экстенсивного развития угольной промышленности.



Профессиональные ассоциации
Профильные министерства
Органы лицензирования и контроля
Финансовые институты
Инвестиционная инфраструктура

Органы управления развития кластером	Научные исследования
Сертифицирующие органы	Маркетинговые компании
Сервисные центры	Проектирование, строительство

Рис. 2 - Схема кластера по переработке угля и ее институциональные участники

Источник: разработано автором.

Схема развития кластера предусматривает корректировку производственной цепочки кластера с выделением следующих направлений деятельности:

• добыча и переработка угля из угольных пластов;

• комплексная переработка угля и отходов его обогащения;
• переработка золошлаковых и техногенных отходов.

В состав угледобывающего кластера входят промышленные подкластеры, инфраструктурные элементы и администрация, в функции которой входит управление кластером. Оценка эффективности функционирования кластера может быть сделана с позиции входящего в него отдельного предприятия, эффективности кластера в целом и влияния кластера на развитие территории.

Следует отметить, что стратегия развития угледобывающего предприятия в условиях промышленного кластера должна формироваться как система взаимосвязанных целей и программ по их достижению, а также особых принципов ведения предпринимательской деятельности, обеспечивающих повышение капитализации и реализацию потенциала за счет кооперации и взаимодействия участников кластера.

На основании кластерного подхода в развитии угольной промышленности был определен SWOT – анализ кластера.

Таблица 2

SWOT – анализ кластера

Сильные стороны	**Слабые стороны**
Практически неограниченная обеспеченность сырьем; Готовность инвесторов, готовящих проекты угледобычи, реализовывать проекты по переработке угля и попутных отходов при наличии технологических возможностей; Кластерный поход даст возможность создать рабочие места; При кластерном управлении снизится себестоимость отпускных цен на уголь.	Длительные периоды научной, внедренческой и конструкторской деятельности (многие базовые технологии переработки угля и сопутствующих отходов, разработанные в рамках научных проектов НИИ, не переходят в стадию опытно-конструкторских разработок; Крупные проекты по формированию локальных технологических кластеров (Кара-Кечинский) имеют чрезвычайно высокий уровень капитализации, требует значительного объема инвестиций и не могут быть реализованы одним инвестором самостоятельно; Заинтересованные инвесторы сталкиваются с неготовностью технологической платформы к реализации масштабных проектов; Собственники объектов большой и малой угольной генерации не мотивированы вкладывать средства в модернизацию используемого оборудования.
Возможности	**Угрозы**
На базе некоторых угольных разрезов южного и северного регионов кластера могут быть созданы «дорожные карты» для сбалансированного развития угольной промышленности КР; Увеличение объемов производства электроэнергии без увеличения воздействия на экологию; Возможность ежегодного увеличения добычи угля с применением инновационных технологий и управления.	Некоторые угольные разрезы исчерпали свой ресурс; Отсутствие высококвалифицированных специалистов в области угледобычи; Отсутствие зарубежных инвестиции в добычу прогнозируемых запасов угля.

Источник: разработано автором.

Таким образом, внедрение в практику кластерного подхода в угольной промышленности и реализация основных направлений инновационной деятельности позволит создать условия для значительного роста объемов добычи и повышения конкурентоспособности угледобывающих предприятий.

Список литературы:

1. Камчыбеков Д. К. Научные основы комплексного освоения угольных месторождений Кыргызстана: Автореф. дисс. на соиск. учен. степени д-ра техн. наук. - Б., 2014. - С. 7, 30.
2. Тажибаев К. Т. Перспективы и пути развития угольной промышленности Кыргызстана в условиях рыночной экономики. - С.32.
3. Угольная промышленность зарубежных стран (краткий обзор) //Уголь. – 2000. - № 9. - С. 68-69.

УДК 622:338.3

Примов Улан Бердибаевич,
М.Рыскулбеков атындагы КЭУнун изденүүчүсү

Кожошев Арзыбек Орозбекович,
э.и.д., доцент

ТАШ КӨМҮР ӨНӨР ЖАЙЫН ӨНҮКТҮРҮҮ КӨЙГӨЙЛӨРҮ ЖАНА АНЫ ТЕЗ ӨНҮКТҮРҮҮДӨ МАМЛЕКЕТТИН РОЛУ

Аннотация

Бул илимий макала көмүр тармагын өнүктүрүү жана аны тез аранын ичинде өнүктүрүүдө мамлекеттин ролу тууралуу көйгөйлөргө арналат. Көмүр өндүрүшүн өнүктүрүү көйгөйү өзгөчө татаал иш жана ошону менен катар ал мамлекет тарабынан натыйжалуу жана кийинкиге калтырылбай турган чараларды көрүү чечимдерин талап кылат жана ал чечим Кыргызстандын энергетикалык көз карандысыздыгын камсыздайт. Ошондой эле республикада көмүр отунунун керектөөсүн чечет.

Ачкыч сөздөр: көмүр иштетүүчү өнөр жайы, тоо-кен аймагы, базар экономикасы, көмүр

Примов Улан Бердибаевич,
соискатель
КЭУ им. М. Рыскулбекова

Кожошев Арзыбек Орозбекович
д.э.н. доцент

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УСКОРЕННОМ ЕЕ РАЗВИТИИ

Аннотация

Статья посвящается проблемам развития угольной отрасли и роли, которую оказывает государство в ее ускоренном развитии. Проблема развития угольной промышленности - дело чрезвычайно сложное и вместе с тем требующее принятия безотлагательных и эффективных мер со стороны государства, поскольку ее решение позволит обеспечить энергетическую независимость Кыргызстана, а также потребности республики в угольном топливе.

Ключевые слова: угольная промышленность, горнопромышленная территория, рыночная экономика, уголь.

Primov Ulan Berdibaevich,
external doctoral candidate of KEU after M.Ryskulbekov

Kojoshev Arzybek Orozbekovich,
Doctor of Economics

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE COAL INDUSTRY AND THE ROLE OF THE STATE IN ACCELERATED ITS DEVELOPMENT

Abstract

The article is devoted to problems of development of the coal industry and what role has the state in its accelerated development. The problem of development of coal industry it is extremely difficult and yet urgent and effective measures by the state, because it will provide energy independence of Kyrgyzstan, as well as the needs of the Republic in coal.

Key words: coal industry, mining the territory, the market economy, coal.

Как известно, большую часть территории Кыргызстана занимают горные регионы, и в недрах предгорий и горно-складчатых регионов имеются значительные, уже известные, разведанные запасы разных полезных ископаемых. Недра Кыргызстана богаты не только редкоземельными, благородными металлами, в том числе золотом, но и углем. С точки зрения промышленного и энергетического потребления уголь – это действительно черное золото. С учетом существующих экономических, геополитических условий республики, рыночных цен на энергоносители, с учетом возможности получения из угля целого ряда видов товарной продукции уголь для Кыргызстана – это бесценный дар природы и стратегическое сырье. Запасы угля Кыргызстана таковы, что при интенсивной добыче, например, по 7 млн тонн в год, достаточны на сотни лет.

Однако существуют определенные проблемы развития угольной промышленности Кыргызстана. Основной причиной социально-экономических проблем угольной отрасли считается убыточность огромного количества предприятий угольной промышленности. Кроме того, принимаемые меры по реструктуризации отрасли не соответствуют изменяющейся ситуации в республике (увеличение тарифов, инфляция, старение оборудования и т.д.).

Важным показателем экономической оценки угольных разрезов является себестоимость добычи угля. Она зависит от способа добычи, структуры и толщины пласта, мощности карьера, качества угля, наличия потребителя и дальность перевозки.

На протяжении всей своей советской истории угольная отрасль руководствовалась крайне искаженными экономическими показателями. Цены резко занижались, и половина шахт всегда работала с убытком, но держалась на плаву посредством государственных дотаций. В начале 90-х годов цены на уголь были отпущены и стремительно поднялись. И тут выяснилось, что переход на рыночную систему требует длительной подготовки, причем это относится не только к угольной отрасли, но и ко всем потребителям.

Основополагающее значение для угольной отрасли и ее экономики имеет громадное разнообразие горно-геологических условий залегания и природного качества угольных запасов. В первую очередь природным фактором определяются большие (в 5-10 раз) различия в уровнях затрат и прибыльности отдельных шахт и участков. По мере эксплуатации любого угледобывающего предприятия горные работы все более передвигаются в глубь земных недр, что сопровождается удлинением производственных коммуникаций и падением их производительности. В итоге добычная способность шахты постепенно снижается, а ее экономический показатели ухудшаются. Периодическая реконструкция угольного предприятия является не только средством экономически выгодного обновления, но и условием его физического существования.

Выбор эффективной стратегии дальнейшего развития угольной отрасли Кыргызстана тесно связан с направлениями, темпами и результативностью осуществляемых в стране социально-

экономических преобразований.

Пойдя по пути комплексной реструктуризации отрасли, государство столкнулось с множеством трудностей и проблем.

Угольная промышленность Кыргызской Республики в течение длительного периода являлось дотационной отраслью, что обусловлено не результатами хозяйственной деятельности, а сложившейся методологией и практикой формирования оптовых цен на топливные ресурсы, при которых цены на уголь практически всегда оставались ниже затрат на его добычу.

Правительством было принято решение о переходе с 1 июля 1993 г. на продажу угольной продукции по свободным ценам. В III и IV кварталах 1993 г. свободные цены на уголь превысили действовавшие ранее оптовые цены в 6-9 раз с резкой дифференциацией по отдельным регионам.

Но в связи с продолжавшейся инфляцией и постепенным ростом затрат на добычу угля отрасль и при свободных ценах не возмещает затрат, необходимых для добычи угля, воспроизводство мощностей и решение социальных проблем.

Таким образом, государственная поддержка угольной промышленности остается сегодня и в обозримом будущем решающим фактором финансовой стабильности отрасли. Причем зарубежный опыт свидетельствует, что процесс реструктуризации угольной промышленности не может быть не капиталоемким и быстрым и, по существу, невозможен без гарантированной государственной поддержки.

Кроме того, программа реструктуризации отрасли должна руководствоваться уникальностью ситуации в угольной отрасли.

Во-первых, характерной особенностью горнопромышленных территорий является крайне низкий уровень предпринимательской активности населения, измеряемой числом занятых в малом и среднем бизнесе к общему числу трудящихся в регионе. Если в крупных городах это соотношение достигает 25-30 %, то в горнопромышленных поселениях оно, как правило, не превышает 5-7 %. Это объясняется особым, сформировавшимся за десятилетия, менталитетом местного населения, которое привыкло работать на крупном промышленном предприятии. Такая работа гарантировала им уверенность в завтрашнем дне и определенные социальные условия (в том числе оплату труда, обеспечение жильем, местами в детских дошкольных учреждениях и т.д.).

Во-вторых, на большинстве территорий социально-экономическая ситуация осложняется высокой долей пенсионеров, часто доходящей до 40-50 % местного населения, что обусловлено льготными условиями выхода горняков на пенсию.

Социально-экономические проблемы угольной отрасли требуют комплексного решения со стороны государства. Решить их может программа комплексной реструктуризации угольной промышленности, которая в настоящее время не разработана, так как ситуация в угольной промышленности стремительно меняется в связи с такими факторами, как рост тарифов, инфляция, недостаточное финансирование программы, задержки в финансировании и т.д.

Основными экономическими проблемами угольной отрасли являются:

устаревший морально и физически изношенный шахтный фонд, который определяет его низкую инвестиционную привлекательность для осуществления инновационной модели модернизации и развития угольной промышленности;

низкая конкурентоспособность отечественного угля из-за его высокой себестоимости и низкого качества;

недостаток средств (собственных, государственных дотаций, заемных, негосударственных инвестиций) как на обеспечение текущего функционирования, так и для развития угледобывающих предприятий;

нерешенность вопросов адаптации механизма ценообразования на угольную продукцию к условиям рыночных отношений;

отсутствие рыночных механизмов и стимулов для повышения эффективности угольных предприятий;

неэффективная система управления отраслью, которая постоянно усложняется из-за значительных необоснованных реорганизаций;

правовая неурегулированность отношений собственности в отрасли, которая приводит к несогласованию интересов государства и бизнеса;

низкий уровень менеджмента на государственном уровне, который снижает эффективность использования государственной собственности в угольной промышленности и сдерживает создание правовых основ и организационно-экономических механизмов для взаимовыгодного привлечения бизнеса в развитие угледобывающего производства;

нерешенность вопросов экологической безопасности в процессе добычи угля на шахтах;

непрестижность шахтерской работы (прежде всего, снижение уровня оплаты труда сравнительно с работниками других профессий), нерешенность социальных проблем.

Таким образом, необходима государственная поддержка, которая предусматривает реализацию по следующим пяти направлениям:

- инвестиции на осуществление мероприятий по реструктуризации отрасли;
- возмещение убытков ограниченному кругу убыточных предприятий;
- расходы по тарифному соглашению;
- содержание социальной инфраструктуры для передачи ее местным органам;
- закрытие и ликвидация убыточных предприятий.

Угледобывающим предприятиям как объектам инвестиционной деятельности присущ ряд специфических особенностей:

- значительная дифференциация экономических показателей предприятий, отражающая различные горно-геологические условия и природные качества угольных запасов;
- растянутость процесса создания и воспроизводства мощности любого угольного предприятия на весь срок его службы, связанная с непрерывным перемещением фронта работ по мере отработки запасов;
- периодические реконструкции и техническое перевооружение угольных предприятий;
- высокая степень риска инвестиций в угольную отрасль из-за выполняемой ею роли «замыкающей» отрасли топливно-энергетического комплекса.

Основными принципами инвестиционной политики в угольной отрасли при ее реструктуризации в период спада экономики являются:

- разгосударствление большинства предприятий отрасли и переход их на акционерную форму хозяйствования;
- оказание селективной государственной поддержки в инвестиционной деятельности наиболее эффективным (перспективным) предприятиям с одновременным закрытием неперспективных шахт и проведением санации низко рентабельных предприятий;
- создание специального целевого фонда инвестиционной поддержки угольной промышленности;
- развитие предпринимательства и конкурентных начал во всех видах инвестиционной деятельности;
- расширение на предприятиях отрасли производства непрофильной высокорентабельной продукции на основе использования попутной сырьевой базы и начало проведения широкой

диверсификации их деятельности;

- создание условий для привлечения иностранных инвестиций;
- повышение роли ренты как источника финансирования капитальных вложений в угольную отрасль;
- расширенное участие региональных фондов и органов управления, а также крупных потребителей угля в инвестировании отдельных проектов;
- первостепенное выделение, наряду с государственными, средств региональных фондов на финансирование развития региональной инфраструктуры.

В период стабилизации экономики дополнительно к этим принципам следует добавить:

- передачу основных функций инвестиционной деятельности угольным компаниям при ограниченном и четко регламентированном участии государственных органов;
- оказание селективной адресной государственной поддержки крупных инвестиционных проектов на возвратной и платной основе;
- широкое привлечение иностранных инвесторов и создание для этого гарантий надежности и прибыльности инвестиций в предприятия угольной отрасли.

Предусматривается направление инвестиций и для нормализации работы действующих угольных предприятий за счет технического перевооружения наиболее перспективных шахт и разрезов на новой технологической основе. Основными факторами, обусловившими в последние годы по существу кризис инвестиций, являлись высокая инфляция и спад производства. При этом особенно сильно инфляция ограничила собственные возможности угледобывающих предприятии, поскольку в этих условиях существенно сократился основной источник капитальных вложений - амортизационные отчисления. В результате доля амортизационного фонда, покрывавшего в прошлом до 70 % потребности в инвестициях на простое воспроизводство, снизилась до 25-35 %.

Сложное финансовое положение угледобывающих предприятии не позволило им компенсировать снижение реального объема амортизационных отчислений средствами из прибыли, которые на практике перераспределялись в сторону текущего потребления. В этих условиях для повышения эффективности инвестиционной деятельности целесообразно ввести механизм индексации амортизационных отчислений с пересмотром (переоценкой) стоимости основных производственных фондов отрасли в конце каждого года.

Проблема оценки социально-экономического ущерба от загрязнения окружающей среды при добыче угля занимает одно из центральных мест в анализе эколого-экономической обстановки в горно-геологических регионах.

В связи с этим оценка мероприятий, направленных на предотвращение или снижение эколого-экономического и социального ущерба от последствий воздействия на природную среду в процессе добычи угля, требует трехмерного подхода к принимаемым решениям, исходящего из признания равной важности экологической, экономической и социальной составляющих.

Одни экологические показатели в угледобывающем регионе напрямую или косвенно зависят от функционирования угледобывающих предприятий, так, например, уровень потерь природных ресурсов, уровень загрязнения водных ресурсов, уровень загрязнения атмосферы и уровень загрязнения почвы. Другие экологические показатели такие, как плата за водопользование и плата за выбросы, зависят от совершенства технологии добычи угля и технического перевооружения наиболее эффективных угледобывающих предприятий, а также качества запасов в угольных месторождениях.

В республике наибольшие проблемы, связанные с экстенсивной добычей сырьевых ресурсов, масштабным загрязнением природной среды, выбросами вредных веществ различной степени опасности, повышенной энергоемкостью производственных процессов и накоплением большого

количества отходов и др., существуют в угольной промышленности. Взаимосвязь данной отрасли с окружающей средой отражена на рисунке 2.

Основные экологически неблагоприятные факторы при использовании углей следующие:

выбросы газа метана, сопутствующего углям, при их добыче;

образование в огромных количествах твердых отходов при добыче, обогащении и использовании углей;

нарушение целостности земной поверхности и недр;

сбросы высокоминерализованных шахтных сточных вод, приводящие к существенному экологическому ущербу, связанному с деградацией качества воды естественных источников и засолением почв;

отторжение земельных участков под хранение твердых отходов, образующихся при добыче, обогащении и использовании углей;

неблагоприятное влияние на водную, воздушную среду и почвы токсичных веществ, выделяющихся в результате всевозможных физико-химических процессов, происходящих в отвалах;

выбросы в атмосферу токсичных и парниковых газов NO2, SO2, CO2, образующихся в процессе добычи и сжигания угля;

выбросы в атмосферу высокодисперсных зольных частиц, токсичных микроэлементов и их соединений, образующихся при термообработке углей.

Рис. 1 – Схема, отражающая взаимосвязь угольной промышленности с окружающей средой
Источник: составлено автором.

В некоторых случаях реализация мероприятий по устранению неблагоприятных экологических последствий может сопровождаться повышением эффективности процессов добычи или переработки

углей, например, в результате утилизации шахтного метана, шахтных вод или твердых отходов.

К числу природных факторов, оказывающих достаточно ощутимое влияние на рост добычи угля, можно отнести высокий уровень запыленности рудничной атмосферы частицами угольной и породной пыли, приводящим при длительном и регулярном пребывании в шахте и особенно при интенсивной физической работе шахтеров к таким профессиональным заболеваниям, как силикоз, антракоз и дыхательным заболеваниям.

Общие проблемы развития угольной промышленности КР можно показать на рисунке 2.

Рис. 2 - Проблемы угольной промышленности КР

Источник: составлено автором.

Таким образом, основные проблемы, которые должны быть решены со стороны государства для достижения концептуальных основ перевода угольной промышленности на инновационный путь развития в среднесрочной перспективе, следующие:

В экономической сфере:

- разработка и обоснование предложений по системе государственного экономического регулирования деятельностью угольных компаний в рыночных условиях;
- выработка общих принципов и подходов мотивации эффективного труда и его оплаты для всех категорий работников отрасли;
- разработка социально-экономических прогнозов развития отрасли, включая влияние внешних факторов, которые должны включать:

а) принципы и методы их формирования, оценку различных сценариев развития отрасли;

б) прогнозы и тенденции развития внутреннего и внешнего рынков угля;

в) управление инновационными процессами в отрасли;

г) совершенствование нормативно-правовой и организационной государственной системы регулирования взаимоотношений всех субъектов экономических интересов угольной отрасли;

д) осуществление международного сотрудничества в области изучения опыта и обмена научно-технической информации по вопросам организации и функционирования научных организаций в

угледобывающих отраслях.

В области экологической безопасности:

- разработка, совершенствование и создание систем автоматического контроля концентрации метана, взрывоопасной пыли и предупреждения о чрезвычайных эколого-производственных ситуациях;

- совершенствование действующих систем мониторинга окружающей среды в районах действующих и ликвидируемых угледобывающих предприятий;

- оценка соответствия систем мониторинга окружающей среды требованиям как экологического законодательства республики, так и международных соответствующих организаций;

- совершенствование методов оценки экологической ситуации в части загрязнения окружающей среды исходя из положений Киотского протокола;

- разработка метода определения нормативов загрязнения окружающей среды в угольной отрасли.

Проблема выбора оптимальных параметров потребляемого угля для обеспечения должного функционирования неизбежно возникает перед предприятиями всех отраслей промышленности, в том числе и учреждений социальной сферы (школы, больницы, детсады и т.д.). Она обусловлена многообразием свойств и качественных характеристик сырья, сама же совокупность показателей качества определяет сложившийся уровень цены за единицу однотипной продукции.

На сегодняшний день предприятия отраслей экономики, использующие уголь, в ходе своей деятельности и в результате сложившейся ситуации на угольном рынке вынуждены закупать отечественное топливо, имеющее сертификаты качества, не в полной мере отвечающее требованиям государственных стандартов. В связи с этим происходит существенное отклонение качественных показателей угля, изменяются ожидаемые размеры платежей за выбросы, а главное - наносится ущерб окружающей среде.

Одной из важнейших проблем большинства угледобывающих компаний является обновление основных фондов угледобывающих предприятий. Отрасли необходима глубокая технологическая модернизация. Старение основных фондов без их модернизации в требуемых объемах крайне отрицательно сказывается на поддержании необходимого уровня безопасности в угольных шахтах и порождает множество негативных последствий для предприятий отрасли.

Повышение конкурентоспособности угольной промышленности КР будет возможно за счет дальнейшего роста производительности труда на основе оснащения угледобывающих предприятий современной высокопроизводительной техникой и технологиями, соответствующими мировым стандартам безопасности.

Основная задача инновационного развития угольной отрасли – повышение безопасности производственных процессов угледобывающих предприятий. Внедрение инноваций в отрасли должно осуществляться системно и последовательно. Нужен рост инвестиций в новейшие технологии добычи, переработки, транспортировки угля для повышения производительности и безопасности труда в отрасли.

Среди предлагаемых мер - отмена пошлин на ввозимое импортное оборудование для модернизации и реконструкции электростанций, проведение гибкой тарифной политики на железнодорожном транспорте, развитие всей транспортной инфраструктуры. В перспективе модернизация отрасли и внедрение инноваций должны быть ориентированы на диверсификацию угольной отрасли – главным образом за счет внедрения новых технологий по переработке угля, производству более экологического и эффективного угольного топлива.

Таким образом, определяя политику развития угольной отрасли, необходимо сформировать

эффективный механизм государственного регулирования и контроля в этой сфере, создать систему экономических мер, которые способствовали бы движению инвестиций, принять комплекс законодательных и организационных мер по гармонизации структуры топливно-энергетического баланса республики, обеспечив при этом опережающий рост потребления угля для всех нуждающихся и по приемлемым ценам.

Список литературы:

1. Агафонов Г.В., Соколов А.Д., Орехова Л.Н., Попов С.П. Инвестиционные проекты в угольной промышленности // Региональные энергетические программы: методические основы и опыт разработки. – Новосибирск: Наука, 1995. - С. 208-213.
2. Швец С.М. Концептуальные основы формирования инновационно-инвестиционной политики в минерально-сырьевом комплексе: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук: 08.00.05. - Екатеринбург, 2011. - С. 453.
3. International Energy Outlook 1999/ Energy Information Administration. U.S. Department of Energy, Washington. March 1999. - P. 226.12. http://www.tnk-bp.ru
4. World Energy Outlook 2000. Second Edition, OECD/IEA, Feb.2001. Paris, France.-2001.- P. 92.

УДК 330.564

Сагыналиева Марал Ишенбековна,
окутучуу, Программа аралык кафедрасы
«Мамлекеттик жана Муниципалдык Башкаруу жана Саясий Технологиялар,
Менеджмент жана Экономика»
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

АДАМДЫК КАПИТАЛДЫ ӨНҮКТҮРҮҮГӨ ИНВЕСТИЦИЯЛОО – БУЛ МАМЛЕКЕТТИК САЯСЫТЫН БАЙЛЫГЫНЫН ИНСТРУМЕНТИ.

Аннотация

Адамдык капиталды жогорулатууга жана өнүктүрүүгө кызыгуу азыркы учурда бизнес-коомчуулуктардын жана илим окулдөрунун арасында эле эмес ошондой эле өлкөнүн саясатчыларынын жана башкаруу органдарынын өкулдөрунун арасындагы айкын болуп калды. Адамдык капиталдык өнуктуруугө инвестициялоо өлкөнүн баардык коомдук катмары үчүн, үй-бүлө, жергиликтүү коомчулукта, өлкөнүн жана регионалдык өкүлдөрү үчүн утуу чечими болуп саналат экендигин көп илимий далилдер тастыктайт. Мындан тышкары изилдөөлөр боюнча адамдык капитал – жогорулатуу учун ишенимдүү булак. Биринчи ирэтте ар бир адамдын буюм (акча) байлыгына, компаниянын киришесин жогорулатууга ал эми жыйынтыгында өлкөнүн өсүшүнө алып келет. Кыргыз Республикасы мурдагы советтик союзунун өлкөлөрунун бири катары орто Азия регионунда транзиттик экономикасы жана жакыр өлкөлөрүнүн катарында турат. Ушуга карабастан Кыргыз Республика экономиканын либералдуу жолун тандап 20-жыл ичинде өлкөнүн экономикалык көрсөткүчтөрү эң төмөн болуп калган. Ал эми адамдык капитал өлкөнүн жетиштүү салмагы катары региондордо өзүнүн экономикалык абалын жакшыртуу үчүн мамлекеттин мүмкүнчүлүктөрү бар. Азыркы макалада 1991-2015 жылдардагы өлкөнүн адамдык капиталын өнүктүрүү анализи өзгөчө адамдык капиталды жогорулатуунун келечеги жана көйгөйлөрү бүтүндөй өлкө үчүн чагылдырылган.

Негизги сөздөр: өнөктөштүк, мамлекеттик органдар, жеке бизнес, интеллектуалдык дарамет, КРИИУ

Сагыналиева Марал Ишенбековна,
преподаватель межпрограммной кафедры
«Государственное и муниципальное управление и
политические технологии, менеджмент и экономика»
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ИНВЕСТИЦИИ В РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА КАК ИНСТРУМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Аннотация

Развитием и повышением человеческого капитала в настоящее время стали интересоваться не только представители научного и бизнес-сообществ, но также представители управленческих

органов и политические деятели страны. Достаточно много приведено научных обоснований, подтверждающих, что инвестиции в развитие человеческого капитала являются выигрышным решением для всех слоев общества страны, начиная с семей, местных сообществ, региональных представительств и страны в общем. Согласно исследованиям, человеческий капитал - это надежный ресурс для повышения, в первую очередь, материального (денежного) благосостояния каждого человека, что приводит к повышению прибыли компаний, а в итоге - к росту экономики страны. Кыргызская Республика, одна из стран бывшего Советского Союза, относится к группе стран с транзитной экономикой и является беднейшей страной в Центральноазиатском регионе. Несмотря на то, что Кыргызская Республика выбрала путь либерализации экономики, за 20 лет экономические показатели страны остаются самыми низкими, а человеческий капитал страны достаточно еще весом, и благодаря этому страна, при условии усовершенствования политики по трудоустройству, имеет хорошие возможности улучшить свое экономическое положение в регионе. В статье проведен анализ развития человеческого капитала в стране за 1991-2015 гг., в особенности проблемы и перспективы повышения человеческого капитала для страны в целом.

Ключевые слова: государственная политика, человеческий капитал, развитие, экономический рост, общественное благосостояние, социальный сектор.

Maral Sagynalieva Ishenbekovna,
Lecturer, Interprogram Department
"State and Municipal Administration and Political
Technologies, Management and Economics"
Academy of Public Administration under the
President of the Kyrgyz Republic

INVESTMENT IN HUMAN CAPITAL AS A TOOL OF PUBLIC WELFARE POLICY

Abstract

Human capital has become an interesting topic for not only for scholar and business representatives, but also for policy makers and politicians who develop and implement public policy on social and economic development of a society. There are many articles proving that investment in human capital is a winning solution at all levels from individual (a family,) local (a community), regional (an oblast) and national (a country as a whole). Most scholars suggest that human capital is a reliable source of increasing a worker's own well-being income, income for business sector and economic growth for a country at the end. The Kyrgyz Republic, a post-soviet republic, is referred to a group of countries in transition and the poorest country in the Central-Asian region. Although, the Kyrgyz Republic pursues liberalization policies and declares constantly human rights in all fields, its economy has still been weak. This paper performs analysis of human capital development in the Kyrgyz Republic for 1991-2015 and a role of the government in human capital development, what changes, perspectives and advantages the country has experienced and should further include when elaborating public policies.

Keywords: public policy, human capital, development, economic growth, pubic welfare, education and healthcare.

JEL Classification: E24, G18, J24, O15

1. *INTRODUCTION*

For the recent decades, human capital has still been of a high attention and research studies among scholars. There are a significant number of literature devoted to deep understanding of essence of human capital and its role in economic growth of industry sectors and a country as a whole. In the twenty century, the most important factors increasing income by A. Smith were capital, land and labor, where the latter was accounted in terms of physical properties of a human. Each factor plays an integral role in increasing productivity if appropriately developed and implemented. The labor has been still counted as the most necessary factor of production in both advanced and developing economies. However, in the 20th century, the scholars started paying more interest also to intellectual labor (work) of a human due to scientific-technological progress. Combination of intellect and physical possibilities or, in other words, human capital in an economic term, has become nowadays one of the key determinants that forwards increasing first individual welfare and then further public welfare. Moreover, Komarova A. V. and Pavshok O. V. (2007) mention in their work that the scholars address a new understanding of role of human capital, where "a human has become a driving force of scientific-technological progress, not only as a knowledge (idea) holder, but also as its creator". To receive this combination or human capital is necessary to first invest certain time and funds on it. According to the work of Sisay Asefa and Wei-Chiao Huang (1994), the human capital "specifically involves investment expenditures on education, training, health, nutrition, and related factors that increase the productivity of the labor force".

Human capital has become an interesting topic for not only for scholar and business representatives, but also for policy makers and politicians who are developing and implementing public policy on social and economic development of a society. There are many articles proving that investment in human capital is a winning solution for a family, a society and a country as a whole. Most scholars suggest that human capital is a reliable source of increasing a worker's own well-being income, income for business sector and economic growth for a country at the end.

According to the OECD (1998:9), human capital is defined as "the knowledge, skills, competences and other attributes embodied in individuals that are relevant to economic activity". This definition contains all characteristics that a human must have to be competitive and perspective within market economy and can be applied for all types of economies. In the developing countries and countries in transition, the human capital is an expensive and time-required and -consuming good, as well it is risky due to increased brain and labor drains.

A number of scholars already conducted and are still conducting research how and in what way a human capital potential impact on economic growth of a country. Most of results show relatively positive correlations between human capital and economic growth both in the advanced and the developing countries. Based on the research of International Monetary Fund about the role of human capital on economic growth in the case of Spain (2000:8), "in the growth accounting exercise, it is found that the contribution of human capital accumulation to economic growth has been considerable over the past two decades". Many studies on human capital prove that the more investments in human capital are funded, the higher economic growth is at macro and microeconomic levels of a country.

Nowadays, when having known about advantages of human capital, the developing countries in order to advance its economies first should develop and implement comprehensive public policies focused on building favorable conditions for human capital accumulation, development and further implementation. In comparison with the developed countries, where human capital is mostly accumulated by private industrial and business companies, but in the developing countries the governments are considered the main driver of economic growth and a policy decision maker on public investment policy. However, in the developing countries public investment in human capital is too low due to public budget limits, high financial, macroeconomic and political risks, corruption, a high rate of immigration and other factors lagging human

capital development.

The Kyrgyz Republic, a post-soviet republic, is referred to a group of countries in transition and the poorest country in Central-Asia. Although, the Kyrgyz Republic pursues democratic goals and declares constantly human rights, its economy has still been weak and lagging. This paper performs analysis of human capital development in the Kyrgyz Republic for 1991-2015 and a role of the government in human capital development in order to find out what changes were made over that period and what perspectives and advantages the country should include when elaborating public policies.

2. *HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT IN THE KIRGHIZ SSR DURING THE SOVIET TIMES*

In 1924 in accordance with ethnical and geographical separation, the Kara-Kirghiz Republic was formed that hereafter was several times re-named. Only in 1936, based on the USSR Constitution, the Kirghiz Socialistic Soviet Republic was finally named and existed until the collapse in 1990. Under the soviet regime, with support of the Soviet Union, the Kirgiz SSR had the opportunity to build its capacity, especially in education and healthcare sectors that in their turns became the current key indicators of increasing and building human capital.

The Soviet Union drew much attention to development of the education system at all levels, and to get higher education was the mandatory to all people. In his work, Prokofiev M. A (1961). notes that "bringing education to the board masses of the people has been a prime element of the cultural revolution". In addition, education, he thinks, is directly interacted with the national economy, as well it requires new developments and trainings hrough t increasing education quality. Prokofiev M. A. demonstrated the most sufficient component of education to which the developed economies nowadays has still been following: "The educational system here is founded on a living basis. I have always said that education must be brought close to life. Separated from life, it becomes dead capital, ceases to be beneficial".

In regard with the above mentioned, in the Kirghiz Republic there were 1 800 secondary schools, 70 vocational-technical schools, and 9 institutions of higher education: the largest ones were that time and still remain the Kirghiz University, the Kirghiz Medical Institute, the Kirghiz Agrarian Institute, and the Kyrgyz Women Training Institute.

In 1939, the literacy of the Kirghiz population at all levels of education system (secondary schools, universities, colleges) was raised by 79,8%, and in 1970 it reached 99,7% and remained till 1990.

The healthcare of the Kirghiz Republic for the period from 1924 to 1990 was radically changed for a better way. The government built full-fledged infrastructure to support public health at local, regional and national levels. In 1978, the Kirghiz Healthcare was given the highest assessment from participants of the International Conference on first medico-sanitary aid organized by the World Health Organization and the United Nation Children's Fund. During the visit by the participants to the Kirghiz Republic to do comparative analysis of public health services among many countries over the world, the Chairman of WHO Executive Committee gave a high appreciation to the public health system formed in the country and noted an increased quality of public health services.

The expenditures for public services in the Soviet Union were the highest in the world and continued growing annually. The Soviet government always approached carefully and with high responsibility to the population' health. Therefore, the Union held a great number of regular large-scale public health related measures across the countries. In consequence of those measures, the population of the Union had strong and sustainable health considered an economically efficient labor and intellectual force in future of the Union.

The practices and experiences in history have provided many evidences that a government if investing in human capital advances the public welfare that in turn also advances economic development and prosperity, while private investment is more competitive among people and advances welfare of some individuals, only who already are in favorable conditions at all levels of development.

3. *MORE EDUCATIONAL OPPORTUNITIES, HIGHER ECONOMIC GROWTH IN THE KR*

The Kyrgyz Republic's development experience is unique in its own way of development. By adapting a more successful country development model of developed countries like Sweden at the beginning of 1990s, the Kyrgyz Republic made also its own contributions to the development in terms of culture, traditions and social values left legacies from the Soviet Union. Moreover, since independence, surprisingly, the country's people have had the great opportunities to regenerate their age-old traditions that are consistent with the principle of the West democracy.

Despite difficulties and challenges the country has faced on the way to development process, under market economy conditions, there were also many opportunities and prospects for people of any age. For young people, especially, was appeared the advanced opportunity in a great number of choices of future professions. The Table 1 demonstrated the average number of educational institutions by type for 1991-2015 in the Kyrgyz Republic.

Table 1. The average number of educational institutions (1991-2015)

Average number of educational institutions	***1991-1995***	***1996-2000***	***2001-2005***	***2006-2010***	***2011-2015***
Pre-school institutions	1015	425	426	545	947
General education schools	1845	1962	2083	2179	2207
Vocational schools	114	113	112	110	106
Secondary special educational institutions	51	54	69	97	130
Higher educational institutions	20	44	48	51	54

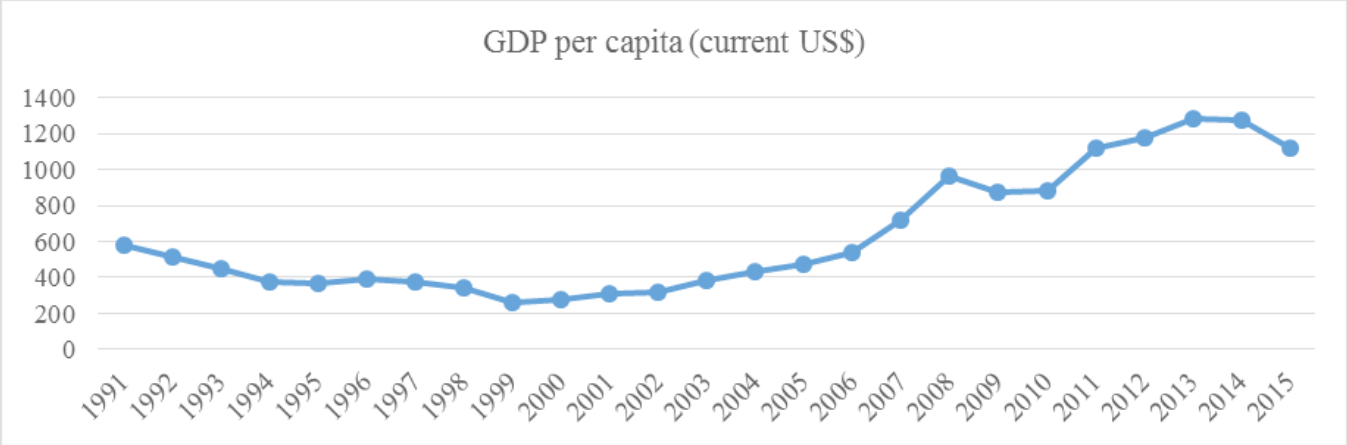
Source: www. stat.kg

As seen in the Table 1, a number of educational institutions, except pre-school institutions, have been significantly increasing for that period. The number of secondary special education institutions and higher education institutions was increased by 2.5 times for 1991-2015 from 51 to 130 and from 20 to 54 accordingly. It is supposed, that such a growing number of educational institutions might have resulted from a higher demand of labour market in the country under market economy. That means the economy of the country might have had a positive tend to develop over the period.

Taking into account of the research data, scholars claim that in economically advanced countries in average about 60 percent of national income are defined by growth rate of knowledge and education of a population. In addition, in his book Angus Maddison () presents the direct positive link between the economic growth and a level of education.

In the case of the Kyrgyz Republic, this best practice might have worked in that way. Because, according to data of the National Statistical Committee, the growth rate of GDP per capita in average was slow, but increasing each year that the Table 2 depicts below.

Figure 1. GDP per capita for 1991-2015 (current US$).



Source: www. stat.kg

Moreover, many international financial organizations such as the World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development have reported that the Kyrgyz Republic has had slow, but steady economic progress for two decades. This in some extent gives the evidence that there is supposedly some impact of educational level on economic growth of the country.

However, most scholars and experts think that the country with a nearly 6-million population is oppositely overfull of educational institutions and requires new educational reforms to be focused on increasing the quality of education by decreasing the number of educational institutions and to make the education system be consistent to current economic conditions and needs.

Though, taking into account that in the country young people have still been in an advantageous position because along with open economy most perspective students have had many opportunities to study in the developed countries like the USA, the UK, Japan and the European countries by participating in different kind of scholarship, fellowship and internship programs. However, half of them do not still come back to the Kyrgyz Republic due to limits of employment opportunities and career development in the field they specialize.

4. *MEASURING HUMAN CAPITAL OF THE KYRGYZ REPUBLIC*

The World Economic Forum annually publishes the Human Capital Report that presents the detailed analysis and results of data on 130 countries in order to reveal and assess the relationship, interaction and interdependence between the economic growth and the human capital potential of a country.

According to the Human Capital Report for 2016, the Kyrgyz Republic was ranked the 47th out of 130 countries in terms of human capital and received 72.35 scores in total across all criteria on human capital potential. The Table 2 below shows the detailed ranking of the Kyrgyz Republic on Human Capital Index for 2016.

Table 2: Human Capital Index 2016, detailed rankings

	Overall Index		0–14 age group		15–24 age group		25–54 age group		55–64 age group		65 & over age group	
Country	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Kyrgyz Republic	**72.35**	**47**	**83.64**	**67**	**74.44**	**35**	**65.13**	**52**	**75.58**	**37**	**65.01**	**35**

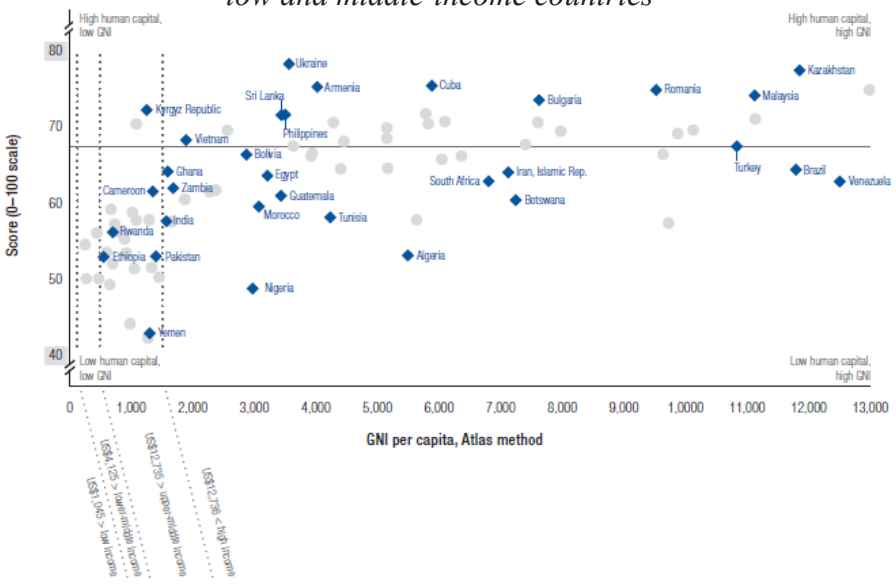
Source: Human Capital Report 2016

According to Table 2, according to the Human Capital Report (2016), "the Index assesses Learning and Employment outcomes on a scale from 0 (worst) to 100 (best) across five distinct age groups to capture the full demographic profile of a country". Overall, the Kyrgyz Republic is in a good position across all age groups, except the 25-54 age group that scored 65.13. This age group plays a vital and significant role in public development of the country, because most of them are considered as managers of a company, policymakers, highly qualified specialists and experts in the country. This age group must be the most qualitatively educated and permanently employed what can make a significant contribution toward an economic growth. The 55-64 age group that scored highly enough of 75.58 is the group who got the soviet education and principles of work – a legacy of the Soviet Union.

For 26 years of independence, the Kyrgyz Republic has been able to keep more or less on the way of development by allowing the educational sector working independently and taking into account of market demands of an international level. This way worked successfully for a post-soviet country, including the Kyrgyz Republic.

The Figure 2 illustrates the relationship between GNI per capita and the Human Capital Index 2016, low and middle-income countries. The Kyrgyz Republic with the Index score above 70 % is referred to a low-middle income country. This concludes that there is no clear correlation between economic development of a country and deployment of human capital potential. It is supposed that human capital is developed in the Kyrgyz Republic, but deployed by other countries.

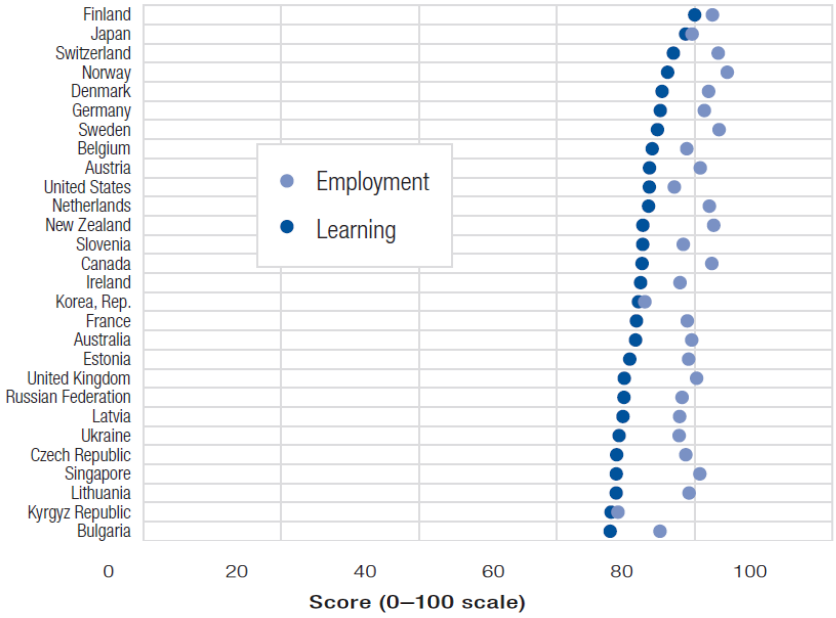
Figure 2. Relationship between GNI per capita and the Human Capital Index 2016, low and middle-income countries



Source: Human Capital Report 2016

According to the Figure 3, the Kyrgyz Republic seems to have a positive trend in a dimension of Learning theme, whereas Employment theme is low. The country generates many educated people in different fields, but cannot provides them with appropriate jobs upon graduation. This situation should be of high importance for policymakers' attention when elaborating new policies. Due to lack of well-paid jobs for the educated population, the country misses the opportunity to foster economic development and sustainability.

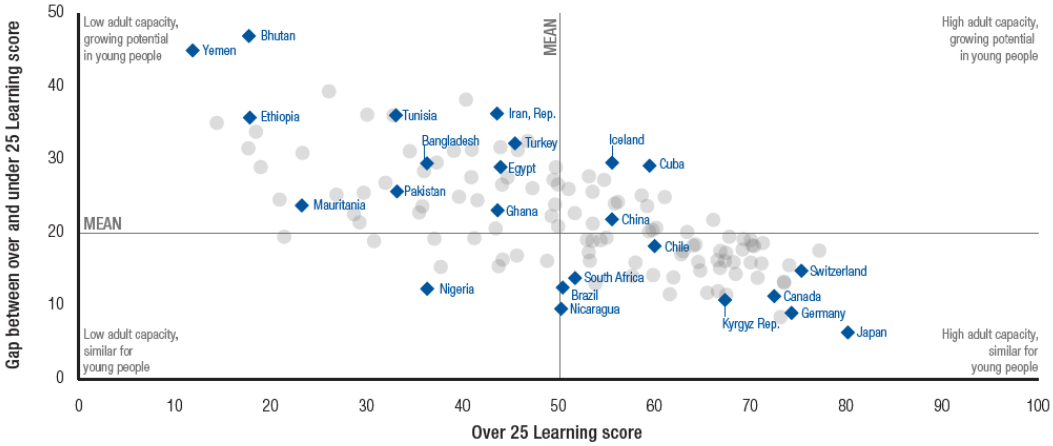
Figure 3. Distance-to-ideal gap for the Employment theme and for the Learning theme



Source: Human Capital Report 2016

Figure 4 describes the inter-generational progress between under and over 25 in the Learning theme. The countries are divided into groups and placed in four quadrants based on the Human Capacity Index. The Kyrgyz Republic is in the group with high adult capacity similar for young people, along with such developed countries as Japan, Switzerland and others. This result states the Kyrgyz Republic has a significant human capital potential. If the human capital is further developing and appropriately deployed in industries of the country, the Kyrgyz Republic in near future can make a robust positive change towards economic growth.

Figure 4. Inter-generational progress in Learning theme score averages



Source: Human Capital Report 2016

According to the analysis on human capital potential of the Kyrgyz Republic, there are visible and strong factors proving the country's big potential and comparative advantages under globalization. To attempt stating a good position and even to grow higher in future as a country with high human capital, the country should elaborate new visions and strategies that will set up the human capital as one of national priorities.

5. *INTERRELATION BETWEEN PUBLIC POLICY AND HUMAN CAPITAL*

As well known, the main objectives of public policy are to build and sustain all conditions and factors that increase steadily public welfare of a country. Most people say that public welfare is dependent on an economic situation and political stability of a country. However, to be economically developed and politically stable, a country must have a developed society. This society includes well-educated, healthy, responsible, cohesive, efficient and productive people.

"Policymaking is the art of developing responses to public problems" as Pal (2013) notices in his studies. Consequently, under globalization and international competition at all levels of development, only human capital potential is of a high economic value. Many public problems exist because of unavailability of highly qualified professionals at place to solve them. If a government cares primarily about education and healthcare of its population, a society then might have been able to make decisions and draw solutions effective for a long perspective.

Public Policy considering Human Capital development as a national priority in all public projects and programs will bring benefits to all aspects of country development: public, private and civic sectors of a country.

The higher human capital is in future, the stronger and more sustainable a government becomes. In the history, intensive public and private investments in education at the beginning of development have made many less developed countries (the South Korea, Singapore, the Nordic countries) to reach high economic growth. Currently, these countries with high human capital potential run much more strong public policies toward public welfare. This system has a circular flow inside from one component to another. If one small component is changed, further it will bring many changes to all other components and a system itself.

As a result, public investment policy on development of human capital if implemented in a constructive and elaborative way make a country in near future economically developed, politically stable, socially responsible and ecologically sustainable. All this is the main objective initially set up by a government by nature.

6. *CONCLUSION AND IMPLICATIONS*

A population is the most important and natural resource of a country. Governments should ensure that its population has all living conditions and opportunities and elaborate all policies towards public development at all levels and directions. Nowadays, realistic benefits come from well-educated and physically and mentally healthy population. Therefore, governments primary consider improvements in education and healthcare as a priority fields of public policies and practices.

The paper provides a brief analysis of human capital potential in the Kyrgyz Republic and links between human capital and economic growth based on the data of Kyrgyz Statistic National Committee, the World Bank and the World Economic Forum.

The results of the paper present that the Kyrgyz Repubic has much more opportunities to grow human capital potential by investing more in education and healthcare sectors. However, there are also many difficulties to invest those sectors due to high state external debts and obligations to international financial organizations and developed countries.

There are many other creative and innovative approaches and successful case studies for the government to learn and implement new educational reforms and transformation jointly with support of international

organizations working within a country in the educational sector. The following are some good recommendations and prospects how make public investment more beneficial toward growing or sustaining human capital of a country:

1. Consolidation and systemization of all international projects and state programs on education. Many international projects repeat each other and are not in compliance with state standards and rules what requires a collaborative approach and constructive solutions of state an international programs.
2. Building an interactive educational platform that will include learning activities and measures represented by public, private and civic sectors. A governmental agency should perform coordination and mentor functions, while private or business representatives will share innovations and training increasing human capital efficiency.

The role of a government should be vital and primary in any actions in a public sector if they are related to issues of increasing public welfare, what means more investments in education could push significantly ahead other sectors of economy in near future.

REFERENCES

1. Asefa, Sisay, and Wei-Chiao Huang. 1994. "Introduction in Human Capital and Economic Development", eds. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, - 11 p. http://research.upjohn.org/up_bookchapters/580
2. Enric F., Paolo M., "The Role of Human Capital in Economic Growth : The Case of Spain", IMF Working Paper 00/8 (Washington: International Monetary Fund).
3. Hanushek, E. A., "Economic growth in developing countries: The role of human capital", Economics of Education Review No. 37 (2013), pp. 204–212.
4. Human Capital Report 2016, World Economic Reform – 48 p.
5. Hyun H. Son., "Human Capital Development", ADB Economics (Working Paper Series 225), 2010, 36 p.
6. Komarova A. V., Pavshok O. V., "The Estimation of the Human Capital's Impact into the Economic Growth of the Regions of Russian Federation" (Using Mankiw – Romer – Wail's Model), NSU Journal, Series: Social and Economic sciences, 2007. Volume 7, Issue 3.
7. Lawrence M. Mead "Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics", Journal of Public Affairs Education, JPAE 19(3), 389–403 p.
8. Maddison A., 2007, Contours of the World Economy: the Pace and Pattern of Change, 1-2030 AD, Cambridge University Press
9. National survey on child poverty and inequality in the Kyrgyz Republic, Institute of Strategic analysis and evaluation under President of KR, 2009, UNISEF. – Bishkek, 98 p.
10. OECD, "Education at a Glance 1998, OECD Indicators" (Centre for Educational Research and Innovation, 6 Dec 1999), p. – 436.
11. Pal, Leslie A. (2013). Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times (5th Ed.). Toronto: Nelson Education, at 414.
12. Prokofiev M. A., Chilikin M. G., Tulpanov S.I., "Higher Education in the USSR", Educational studies and documents No. 39 (ED. 60. XII. 39 A), UNESCO, France, 1961 – p. 61.
13. Stepanova V. M., Gorshkova A. B., "Formation of the economic growth model of Russia"// Information systems and mathematical methods in economy. – 2012. – No.5. www.stat.kg www.oecd.org

УДК 336.71

Салибаева Гулзина Рустамбековна,
Ж. Баласагын атындагы КУУнин
экономикалык факультетинин
2 курстун магистранты

Идинов Кубанычбек Идинович,
э.и.д., профессор,
илимий жетекчиси

АМАНАТ АЧУУДА БАНКТЫ ТАНДООДО АЙРЫМ ТЕОРИЯЛЫК АСПЕКТТЕРИ

Аннотация

Бул макалада депозиттик эсепти ачууда банктын потенциалдуу аманатчыларынын алдындагы тандоосунда негизги принциптери каралат, ошондо эле банктык аманат келишимине көңүл бурулган.

Негизги сөздөр: аманатчы, банктын аманат келишими, депозит, сактоо, пайыздык чендер.

Салибаева Гулзина Рустамбековна,
магистрант 2-го курса
экономического факультета
КНУ им. Ж Баласагына

Идинов Кубанычбек Идинович,
д.э.н. профессор,
научный руководитель

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЫБОРА БАНКА ПРИ ОТКРЫТИИ ВКЛАДА

Аннотация

В статье рассматриваются основные принципы выбора банка потенциальными вкладчиками при открытии депозитного счета, уделено внимание договору банковского вклада.

Ключевые слова: вкладчик, договор банковского вклада, депозит, сбережения, процентные ставки.

Salibaeva Gulzina Rustambekovna,
Kyrgyz National University named after
J.Balasagyn faculty of economics
second-year undergraduate

Idinov Kubanychbek Idinovich,
head of the scientific: a.p. of e.s., professor

SOME THEORETICAL ASPECTS OF CHOOSING A BANK WHEN OPENING THE DEPOSIT

Abstract

This article discusses the basic principles of Bank selection by potential investors when opening Deposit accounts, consideration is given to the Deposit agreement.

Keywords: investor, Bank Deposit agreement, Deposit, savings, interest rates.

В рыночной экономике отношение к деньгам кардинально меняется. Многие начинают понимать, что деньги должны работать и приносить их владельцам определенный доход, то есть стать своего рода капиталом. Не каждый может иметь какой-либо бизнес, но каждый может иметь в распоряжении сбережения. При этом эти сбережения могут приносить доход. В рыночной экономике коммерческие банки играют основную роль, когда свободные денежные средства населения, привлекаемые ими на банковские вклады, приносят процентные доходы вкладчикам. Но в то же время каждый вкладчик несет определенный риск потери своих денег в случае банкротства коммерческого банка. Поэтому на повестку дня встает вопрос правильного выбора банка для открытия депозита.

Выбор банка для открытия депозитного счета - задача непростая, так как потенциальному вкладчику хочется выбрать самые лучшие условия для сохранения и приумножения своих денег. Среди множества банков найти тот банк, который удовлетворит требованиям будущего вкладчика, сложно. В современных условиях между кредитными учреждениями идет острая конкуренция на депозитном рынке. В этих условиях к выбору финансового учреждения нужно подойти с особым вниманием

Нужно сказать, что многие вкладчики при выборе кредитного учреждения отдают предпочтение самым высоким процентным ставкам, которые обещает выплатить банк. Однако выплата высоких процентных ставок по сравнению с другими должно вызвать некоторые опасения. В банковской практике выплата высоких процентов сопряжена с рискованными операциями. Если для банка сложится неблагоприятная ситуация при проведении рисковых операций, то вкладчик может потерять свои деньги. Поэтому очень высокая процентная ставка – это далеко не главный критерий выбора учреждения для размещения средств.

При выборе банка для открытия депозита потенциальным вкладчикам необходимо придерживаться следующих основных принципов:

1. По финансовой отчетности банка можно оценить надежность банка, но для этого необходимо иметь некоторые знания в сфере экономики, в частности, в области банковского дела. В большинстве случаев вкладчики не имеют понятия, что означают ликвидность, норматив достаточности капитала. Тем не менее ознакомление с историей банка и его финансовой отчетностью, которая обычно находится на информационных сайтах, уже позволит сделать необходимые выводы. Норматив достаточности капитала является одним из основных показателей надежности банка. Для коммерческих банков данный норматив установлен НБ КР на уровне не ниже 12 %. Чем выше этот показатель, тем больше своих собственных средств банк использует в операциях и, соответственно, тем меньшему риску подвергаются средства вкладчиков.

2. Состав акционеров банка - второе, на что следует обратить внимание, выбирая банк для размещения вклада, это его собственники (акционеры). Если представленная информация вызывают определенные сомнения, то у потенциального вкладчика есть основание не вкладывать свои сбережения в данное кредитное учреждение.

3. Срок деятельности и размер капитала банка. Практически у большинства людей сложился стереотип, чем больше величина капитала, тем надежнее банк. Для действующих банков НБ КР минимальный размер капитала установлен в 600 млн сомов. А срок работы – не менее двух лет.

4. Наличие комиссионных означает плату за открытие депозитного счета. Если банк берет плату за открытие вклада, это говорит о том, что банки пользуются неинформированностью вкладчиков. На самом деле при оформлении депозитного счета происходит банковская операция по привлечению свободных денежных средств. Другими словами, аккумулированные денежные ресурсы будут приносить доходы не только вкладчику, но и самому банку. Комиссионные платежи обычно взимаются за дополнительные услуги при проведении депозитных операций, такие как сообщение на мобильный телефон, электронную почту о проведении операций по счетам банковской клиентуры.

5. При досрочном снятии депозита банками устанавливаются условия, характерные для депозита до востребования. Как известно, по срочным вкладам процентные ставки выше, чем по вкладам до востребования. Однако могут возникнуть такие ситуации, когда нужно снять деньги со счета раньше установленного срока. В таком случае срабатывает механизм выплаты процентов как по вкладу до востребования. Поэтому вкладчику при подписании депозитного договора нужно поинтересоваться, какие проценты ему будут выплачиваться при досрочном изъятии.

6. Страхование вкладов - немаловажное условие в работе банка. Каждый вкладчик является заинтересованным лицом на страхование своего вклада. В банковской системе Кыргызской Республики все банки являются участниками системы обязательного страхования вкладов. Каждый вклад застрахован на сумму 200 тыс. сомов. На информационных сайтах каждый коммерческий банк размещает свидетельство, которое подтверждает наличие страхования вкладов. Представленная информация влияет на формирование положительного решения у потенциальных вкладчиков об открытии вклада в данном банке.

Для уменьшения риска потери вклада вкладчик должен сделать правильный выбор банка, что удастся ему только при учете вышеприведенных критериев.

Будем считать, что вкладчик выбрал банк для вложения своих денег. Теперь ему предстоит определить, какой вид вклада открыть. Потенциальный вкладчик должен четко представлять себе цель вложения, то есть просто на хранение или для получения дохода. В том и другом случае условия по оформляемым вкладам разные. Если мы хотим положить деньги на хранение, то можем их снимать в любое время, что очень удобно. Такой депозит относится к категории до востребования. Однако по нему банки выплачивают небольшой процент или вовсе не выплачивают. Депозиты до востребования относятся к нестабильной части ресурсной базы банка. Поэтому банки на них не делают ставки, их больше интересуют депозиты с определенным сроком. Иначе говоря, срочные депозиты, при этом чем длиннее срок, тем лучше для банка. Банк, который располагает в привлеченных ресурсах преимущественно срочными депозитами, имеет больше возможностей на выдачу кредитов с более длительными сроками. В таком кредитном учреждении формируется стабильная депозитная база. Поэтому банки с ответственностью подходят к разработке депозитной политики, уделяя особое внимание договору, заключаемому между банком и вкладчиком.

На основании договора банковского вклада одна сторона (банк), принявшая поступившую от другой стороны (вкладчика) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренных договором. При заключении данного договора банк открывает на вкладчика депозитный счет, на котором размещаются его денежные средства. Здесь определены условия вклада, удовлетворяющие обе стороны. Банку и вкладчику также нужно принимать во внимание экономическую ситуацию

в стране, изменения валютного курса и финансовой конъюнктуры, так как деятельность банка находится под влиянием не только внутренней работы его самого, но и подвержена внешним воздействиям.

Самыми важными вопросами в договоре являются срок, в течение которого вкладчик не будет снимать деньги со счета, и размер процентной ставки, выплачиваемой в качестве вознаграждения. В банковской практике имеется ряд стандартных закономерностей. Популярные и устойчивые банки предлагают низкие ставки по депозитам. Они в своей информации сообщают, что много процентных доходов не выплатят, в то же время вкладчики не потеряют своих вложенных денег. И людей, рассуждающих именно так, всегда достаточно. Люди консервативного склада, не желающие беспокоиться и думать о своих деньгах, об изменении процентных ставок и котировке акций, выбирают именно банковский депозит в качестве пусть и не самого доходного, но одного из самых надежных финансовых инструментов. Однако в условиях конкуренции практически все банки устанавливают одинаковые процентные ставки. В данной ситуации обычно выигрывают крупные государственные банки. Для того чтобы привлечь и удержать клиентов в своем банке, средние и мелкие банки улучшают качество обслуживания, что часто срабатывает в их пользу. Несмотря на массу информации по депозитам, перед потенциальными вкладчиками всегда встает сложный вопрос выбора банка. Хронология прошлых лет банкротства ряда банков оставила свой негативный отпечаток на действиях большинства, когда они боятся класть свои сбережения в банки. В банковской системе любого государства, к сожалению, абсолютно надежных банков нет. Однако функционируют более или менее надежные банки, и есть законодательство, согласно которому государство в ряде случаев принимает на себя обязательства перед вкладчиками обанкротившегося банка. В банковской системе Кыргызстана в случае банкротства банков вкладчикам выплачиваются страховые платежи в размере 200 тыс. сомов. В США максимальный размер выплат Федеральной корпорацией по страхованию депозитов ограничен пределом в 250 тысяч долларов.

К достоинствам банковских вкладов относятся простота и ясность действий. Чтобы положить деньги в банк, нет необходимости владения какими-либо знаниями в области специальных дисциплин. Однако, чтобы инвестировать свои сбережения в акции, нужно обладать большой информацией и интуицией. В то же время, чтобы покупать именно те произведения искусства или антиквариат, которые наверняка не будут обесцениваться, надо разбираться в этом не хуже профессиональных коллекционеров и искусствоведов.

Таким образом, банковские вклады по сравнению с другими возможными вложениями не могут быстро увеличить состояние простого человека в несколько раз, но они способны защитить деньги от обесценения и принести определенный доход в виде банковского процента. Гармоничное сочетание различных качеств позволяет банковским депозитам быть оптимальным способом вложения денег большей части населения.

Список литературы:

1. Артемов В.В. Договор банковского вклада и защита прав потребителей: иной взгляд // Банковское право. - 2009. - № 3. - С. 10-13.
2. Банковское право: Учебник / Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В., Хоменко Е.Г. - М.: Юристъ, 2009. - 480 с.
3. http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1479&lang=RUS

УДК 336.717.3(575.2)

Салибаева Гулзина Рустамбековна,
Ж. Баласагын атындагы КУУнин
экономикалык факультетинин
2 курстун магистранты

Идинов Кубанычбек Идинович,
э.и.д., профессор, илимий жетекчиси

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ КОММЕРЦИЯЛЫК БАНКТАРДЫН ДЕПОЗИТТЕРИНИН ПАЙЫЗДЫК ЧЕНДЕРИ БОЮНЧА АНАЛИТИКАЛЫК ОБЗОР ЖҮРГҮЗҮҮ

Аннотация

Бул макалада Кыргыз Республикасындагы коммерциялык банктардын пайыздык саясаты каралат, талап боюнча төлөнүүчү депозиттердин жана мөөнөттүү депозиттердин пайыздык чендери боюнча талдоо жүргүзүлөт.

Негизги сөздөр: пайыздык чен, талап боюнча төлөнүүчү депозиттер, мөөнөттүү депозиттер, жеке адамдар, юридикалык жактар.

Салибаева Гулзина Рустамбековна,
магистрант 2-го курса
экономического факультета
КНУ им. Ж Баласагына

Идинов Кубанычбек Идинович,
д.э.н., профессор, научный руководитель

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ПРОЦЕНТНЫХ СТАВОК ПО ДЕПОЗИТАМ В РАЗРЕЗЕ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация

В статье рассматривается процентная политика коммерческих банков в Кыргызской Республике, проводится анализ процентных ставок по депозитам до востребования и по срочным депозитам.

Ключевые слова: процентные ставки, депозиты до востребования, срочные депозиты, физические лица, юридические лица.

Salibaeva Gulzina Rustambekovna,
Kyrgyz National University named after
J.Balasagyn faculty of economics
second-year undergraduate

Idinov Kubanychbek Idinovich,
head of the scientific: a.p. of e.s., professor

ANALYTICAL REVIEW OF INTEREST RATES ON DEPOSITS IN THE CONTEXT OF COMMERCIAL BANKS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

This article discusses the interest rate policy of commercial banks in the Kyrgyz Republic, the analysis of interest rates on demand deposits and on term deposits.

Key words: interest rates, demand deposits, time deposits individuals legal entities.

В банковской деятельности коммерческих банков особое место занимает процентная политика в разрезе депозитов. На формирование депозитной базы оказывает воздействие стоимость привлекаемых ресурсов. Каждый коммерческий банк старается привлечь депозитные ресурсы как от юридических, так и от физических лиц. При этом каждый тип банковской клиентуры рассчитывает на тот или иной банковский процент.

Начисление банковских процентов на депозитные продукты осуществляется в соответствии с нормативными документами НБ КР. Обычно при проведении депозитных операций банками используются фиксированные процентные ставки. Фиксированные ставки устанавливаются на весь период пользования заемными ресурсами без одностороннего права пересмотра их уровня. Это означает, что стороны депозитного договора, как банк, так и вкладчик, могут прогнозировать расходы и доходы по процентам, которые не будут зависеть от колебаний рыночных процентных ставок.

На депозитные процентные ставки оказывают влияние те же факторы, что и ставки, которые складываются на денежно-кредитном рынке, поэтому и направленность их колебания приблизительно такая же.

Процентные ставки по депозитам устанавливаются ниже, чем по выдаваемым кредитам. Разница между процентными ставками по кредитам и депозитам составляет процентную маржу, которая используется на расходы банка и участвует в формировании прибыли. Депозитные ставки формируются исходя из категории самих депозитов, при этом к определяющему фактору относится срок открываемого счета.

Депозиты состоят из следующие групп:

- депозиты до востребования, в том числе остатки на расчетных и текущих счетах клиентов;
- срочные депозиты юридических лиц;
- срочные и сберегательные депозиты физических лиц;
- депозитные и сберегательные сертификаты.

Существуют свои особенности формирования процентных ставок по различным депозитным инструментам. Ставки по вкладам физических лиц, как правило, несколько ниже ставок по депозитам юридических лиц из-за меньшего объема депозитов и соответственно больших затрат по формированию ресурсной базы.

Вместе с тем вклады физических лиц хорошо управляемы, и за счет повышения процентов по вкладам можно обеспечить быстрый приток ресурсов.

Таблица 1

Процентные ставки по депозитам до востребования коммерческих банков Кыргызской Республики на 01.01.2017 г.

№	Наименование коммерческого банка	Физические лица		Юридические лица	
		нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта
1	ОАО «Кыргызкоммерцбанк»				
2	ЗАО Банк «Бай Тушум»	15,5	4,0	14,0	2,5
3	ЗАО «Кыргызско-Швейцарский Банк»				
4	ОАО «Оптима Банк»	0	0,	0	0
5	ОАО «Дос-Кредобанк»	0	0	0	0
6	ОАО Российско-Кыргызский «Аманбанк»				
7	ЗАО «KICB»	0	0	0	0
8	ОАО «ФинансКредитБанк КАБ»	0	0	0	0
9	ОАО «Капитал Банк»				
10	ЗАО «Банк Азии»	0	0	0	0
11	ОАО «Евразийский Сберегательный Банк»	0	0	0	0
12	ОАО «Банк Бакай»	0	0	0	0
13	ЗАО «Экоисламикбанк»				
14	ЗАО АКБ «Толубай»	1,0	0,5	1,0	0,5
15	ОАО «Халык Банк Кыргызстан»	3,0	2,0	0,0	0
16	БФ Национального банка Пакистана				
17	ЗАО «Демир Кыргыз Интернэшнл Банк»	0	0	0	0
18	ОАО «РСК Банк»	5,0	0	0	0
19	ЗАО «БТА Банк»	0	0		
20	ОАО «Российский Инвестиционный Банк»	0	0	0,50	0,5
21	ОАО «Айыл Банк»				
22	ОАО «Коммерческий Банк Кыргызстан»	15,0	2,50		
23	ЗАО «ФИНКА Банк»				
24	ОАО «Инвестиционный Банк «Чанг Ан»	0	0	0	0
25	ЗАО «Банк Компаньон»	16,0	3,0	13,0	0

Источник: таблица составлена на основании банковской статистики http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1549&lang=RUS

Процентные ставки по депозитам до востребования для юридических лиц в разрезе коммерческих банков имеют нулевую ставку, за исключением отдельных банков. За открытие счета юридическим лицам такие банки, как ЗАО «Банк Бай Тушум», ЗАО АКБ «Толубай», ЗАО «Банк Компаньон», ОАО «Росинбанк», производят оплату в виде процентных ставок согласно их процентной политике. Что касается процентных ставок по депозитам до востребования для физических лиц, то здесь практически все банки не выплачивают проценты по данной категории депозитов. Только четыре банка выплачивают проценты по депозитам до востребования для физических лиц, это

такие банки, как ЗАО АКБ «Толубай», ОАО «Халык Банк», ЗАО «Банк Бай Тушум». Данные банки в банковской конкуренции за клиента на розничном рынке банковских услуг проводят политику выплаты процентов по депозитам до востребования.

Таблица 2

Процентные ставки по срочным депозитам физических лиц коммерческих банков на 01.01.2017 г. (в%)

№	Наименование коммерческого банка	0-1 месяц		1-3 месяцев		3-6 месяцев		6-12 месяцев		свыше 12 месяцев	
		нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта
1	ОАО «Кыргызкоммерцбанк»	4,0	1,0	7,5	2,0	10,5	3,0	14,5	5,0	18,0	6,0
2	ЗАО Банк «Бай Тушум»			4,0	0,5	8,0	1,0	14,0	3,5	15,5	4,0
3	ЗАО «Кыргызско-Швейцарский Банк»	1,0		7,0		10,0	1,0	14,5	3,0	17,0	4,0
4	ОАО «Оптима Банк»			1,0	0,2	2,0	0,5	7,0	1,5	10,5	3,5
5	ОАО «Дос-Кредобанк»		3,0	6,5	6,5	7,5	8,5	13,0	11,5	13,0	11,5
6	ОАО РК «Аманбанк»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	4,0	15,0	6,0
7	ЗАО»"КИКБ»	3,0	0,0	3,0	0,0	5,0	0,0	11,0	1,0	12,0	3,5
8	ОАО «ФинансКредитБанк КАБ»			6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	6,0
9	ОАО «Капитал Банк»			5,0	2,0	11,0	4,0	14,5	8,0	16,5	9,0
10	ЗАО «Банк Азии»	1,0	0,0	5,0	1,0	8,0	2,0	13,0	4,0	13,5	5,0
11	ОАО «Евразийский Сбер.Банк»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,0	5,0	18,0	8,0
12	ОАО «Банк Бакай»	5,0	1,5	8,5	3,5	11,5	4,5	15,0	6,5	16,0	8,5
13	ЗАО «Экоисламикбанк»	2,9	2,2	6,4	4,8	10,5	7,0	13,1	10,2	17,5	15,3
14	ЗАО АКБ «Толубай»	2,0	1,5	6,0	5,0	11,0	7,0	12,8	9,3	12,8	11,0
15	ОАО «Халык Банк Кыргызстан»			5,5	1,5	9,0	2,0	13,0	6,0	14,0	6,0
16	БФ Нац. банка Пакистана										
17	ЗАО «Демир Банк»				3,1	4,0	3,1	10,0	4,1	13,0	7,1
18	ОАО «РСК Банк»			4,0	1,0	6,0	2,0	9,0	3,0	12,0	5,0
19	ЗАО «БТА Банк»							12,0	2,0	14,0	3,0
20	ОАО «РоссинБанк»	0,5	0,0	0,5	0,0	6,5	2,5	9,5	6,0	17,0	9,0
21	ОАО «Айыл Банк»	0,0	0,0	3,0	4,0	7,5	5,0	12,0	7,0	15,0	9,0
22	ОАО «КБ Кыргызстан»			3,5		5,5		12,0	3,0	15,0	3,5
23	ЗАО «ФИНКА Банк»			5,0	3,0	12,0	5,0	15,0	9,0	17,0	11,0
24	ОАО «Инвестиционный Банк «Чанг Ан»	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	2,0	12,0	2,5	14,0	4,0
25	ЗАО «Банк Компаньон»					6,0	1,5	10,0	1,5	17,0	3,5

Источник: таблица составлена на основании Банковской статистики http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1549&lang=RUS

Рассматривая процентные ставки по срочным депозитам в национальной валюте, можно увидеть, что они имеют разный диапазон колебаний. Процентные ставки дифференцированы в зависимости от срока депозита. Чем длиннее срок, тем выше процентная ставка. Самые высокие процентные ставки по срочным депозитам свыше 12 месяцев в национальной валюте предлагают для юридических лиц ОАО «Кыргызкоммерцбанк», ЗАО «Кыргызско-Швейцарский Банк», ЗАО «Экоисламикбанк», ОАО «КБ Кыргызстан», ЗАО «Финка Банк».

Таблица 3

Процентные ставки по срочным депозитам юридических лиц коммерческих банков на 01.01.2017 г.

№	Наименование коммерческого банка	0-1 месяц		1-3 месяцев		3-6 месяцев		6-12 месяцев		свыше 12 месяцев	
		нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта	нац. валюта	ин. валюта
1	ОАО «Кыргызкоммерцбанк»	4,0	1,0	7,5	2,0	10,5	3,0	14,5	5,0	18,0	6,0
2	ЗАО Банк «Бай Тушум»	1,0		3,0		6,5		13,0	2,5	14,0	2,5
3	ЗАО «Кыргызско-Швейцарский Банк»	1,0		7,0		10,0	1,0	14,5	4,5	17,0	6,0
4	ОАО «Оптима Банк»					3,0		7,0		10,0	3,0
5	ОАО «Дос-Кредобанк»			5,5	1,5	7,0	8,0	12,5	11,0	12,5	4,5
6	ОАО РК «Аманбанк»			0,0	0,0	0,0	0,0	14,0	7,0	16,0	10,0
7	ЗАО «Кыргызский Инвестиционно-Кредитный Банк»	3,0	0,0	3,0	0,0	5,0	0,0	11,0	1,0	12,0	3,5
8	ОАО «ФинансКредитБанк КАБ»			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9	ОАО «Капитал Банк»			5,0	2,0	10,0	3,0	13,0	4,0	14,0	5,0
10	ЗАО «Банк Азии»	1,0	0,0	5,0	1,0	8,0	2,0	13,0	4,0	13,5	5,0
11	ОАО «Евразийский Сберегательный Банк»	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	3,0	10,0	3,0
12	ОАО «Банк Бакай»	3,0	2,0	7,0	3,0	11,5	4,0	13,5	6,0	14,5	8,0
13	ЗАО «Экоисламикбанк»	2,9	2,2	6,4	4,8	10,5	7,0	13,1	10,2	17,5	15,3
14	ЗАО АКБ «Толубай»	2,0	1,5	6,0	5,0	11,0	7,0	12,8	9,3	12,8	11,0
15	ОАО «Халык Банк Кыргызстан»					5,0	1,5	10,0	5,0	13,0	7,0
16	Бишкекский филиал Национального банка Пакистана										
17	ЗАО «Демир Кыргыз Интернэшнл Банк»			2,0	3,0	3,0	3,0	7,0	4,0	12,0	7,0
18	ОАО «РСК Банк»			2,5	3,0	5,0	4,0	11,0	7,0	13,0	8,0

19	ЗАО «БТА Банк»									12,0	2,5
20	ОАО «Росин Банк»	0,0	0,0	1,5	3,0	6,5	5,0	9,5	6,0	16,0	9,0
21	ОАО «Айыл Банк»	0,0	0,0	3,0	0,0	5,0	0,0	12,0	2,0	14,0	3,0
	Продолжение таблицы 2.10										
22	ОАО «Коммерческий Банк Кыргызстан»			3,0		5,0		11,0	2,0	15,0	2,0
23	ЗАО "ФИНКА Банк"			5,0	3,0	10,0	5,0	14,0	9,0	16,0	11,0
24	ОАО «Инвестиционный Банк «Чанг Ан»	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	1,0	10,0	2,5	14,0	4,0
25	ЗАО «Банк Компаньон»					2,0	0,5	5,0	1,0	12,0	2,5

Источник: таблица составлена на основании Банковской статистики http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1549&lang=RUS

Процентные ставки, представленные по срочным депозитам в иностранной валюте коммерческими банками, предлагаются разные. У одних банков они ниже, у других банков выше. Лидирующие позиции по процентным ставкам для юридических лиц в иностранной валюте занимают ОАО «КБ Кыргызстан», ОАО «Кыргызкоммерцбанк», ЗАО «Кыргызско-Швейцарский Банк», ОАО «Аманбанк», ЗАО АКБ «Толубай», ЗАО «Финка Банк». Эти же банки занимают ведущие позиции по процентным ставкам для физических лиц в национальной и иностранной валюте по срочным депозитам.

Таким образом, обзор процентных ставок по депозитам в разрезе коммерческих банков имеет различный диапазон колебаний. При этом процентные ставки по депозитам до востребования нулевые или установлены на минимальном уровне. Такая практика установления процентных ставок по депозитам до востребования считается вполне нормальным явлением, так как это обычно самые дешевые ресурсы для банков. Процентная политика в области срочных депозитов у банков разная, некоторые из них устанавливают высокие, другие - низкие ставки.

Список литературы:

1. http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1549&lang=RUS

УДК 338.1

Орозбаева Аяткан Орозбаевна,
э.и.д., профессор,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Бозиева Зухра Ахиевна,
ага окутуучусу,
Эл аралык, башкаруу, укук,
каржы жана бизнес академиясы

КӨМҮСКӨ ЭКОНОМИКА, АНЫН КЕЛИП ЧЫГЫШЫНЫН ШАРТТАРЫ, ФАКТОРЛОРУ ЖАНА БУЛАКТАРЫ.

Аннотация

Бул макалада көмүскө экономиканын манызы ачылып, анын келип чыгышынын шарттары, факторлору, булактары жана аны кыскартуу боюнча чаралар каралган

Негизги сөздөр: көмүскө экономика, формалдуу эмес экономика, кара экономика, жасалма экономика, мамлекеттик бюджет, коррупция, салыктан баш тартуу, “акчанын изин жашыруу”.

Орозбаева Аяткан Орозбаевна,
д.э.н., профессор,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Бозиева Зухра Ахиевна,
старший преподователь,
Международная академия управления,
права, финансов и бизнеса

ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА: УСЛОВИЯ, ФАКТОРЫ И ИСТОЧНИКИ ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ.

Аннотация

В статье раскрыты понятие теневой экономики, условия, факторы и источники ее возникновения, меры ее сокращения.

Ключевые слова: теневая экономика, неформальная, черная экономика, фиктивная экономика, коррупция, госбюджет, доходы, расходы.

Orozbaeva Aiatkan Orozbaevna,
Doctor of Economics, professor,
Academy of Public Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

Bozieva Zuhra Ahievna,
senior teacher,
Mezhdunarodnaya Akademiya Upravleniya,
Prava, Finansov I Biznesa

SHADOW ECONOMY: ITS CONDITIONS, FACTORS AND CAUSES

Abstract

This article explores the concept of shadow economy, its conditions, factors and causes, and measures to decrease it.

Key words: shadow economy, informal, black economy, fictitious economy, corruption, public budget, revenue, expenses.

Теневая экономика – это явление глобального масштаба, развивающееся вне государственного учета и контроля и представляющее определенную угрозу бюджету данного государства, его экономике, обществу, экономической и национальной безопасности.

Теневая экономика имеет различные проявления и виды: ненаблюдаемая, скрытая, криминальная, черная, подпольная, серая, неофициальная и т.д. В более обобщенном и распространенном виде теневая деятельность по отношению к официальной экономике подразделяется на три сектора :

1. Вторая экономика (беловоротничковая).
2. Серая теневая экономика (неформальная).
3. Черная экономика (подпольная).

Теневая экономика – это особая экономическая категория и экономическое явление, включающее в себя различные виды деятельности, характеризующееся получением необоснованной выгоды и нанесением экономического ущерба бюджету данного государства, его экономике, обществу и в конечном итоге – национальной безопасности страны.

Теневая экономика состоит из трех крупных блоков: неофициальной экономики, фиктивной и подпольной экономики.

Неофициальная экономика. Сюда входят все легально разрешенные виды экономической деятельности, в рамках которых имеют место не учитываемые официальной статистикой производство услуг, товаров, сокрытие этой деятельности от налогообложения.

Фиктивная экономика - это приписки, хищения, спекулятивные сделки, взяточничество и всякого рода мошенничества, связанные с получением и передачей денег.

Подпольная экономика – это запрещенные нормативно-правовыми актами (особенно законами) виды экономической деятельности.

Теневая экономика распространяется на все уровни начиная от глобального и заканчивая макро- и микроуровнем, принимая формы скрытой, неформальной и нелегальной деятельности. Она

(теневая экономика) проявляется в виде коррупции, взяточничества, отмывания денег, спекуляции, рэкета, вывоза капитала в другие страны или оффшоры, незаконной торговли произведениями искусства и предметами культуры, незаконным присвоением интеллектуальной собственности, компьютерными взломами, экологическими нарушениями и другими проявлениями.

Источники возникновения теневой экономики обусловлены как криминальными, так и некриминальными типами отношений.

Первый источник – слабость финансовых и налоговых служб, стимулирующих уклонения от налогов; отсутствие развитой системы рынков, заставляющее полагаться на незаконные источники обогащения; избыточная административная регламентация, в том числе противозаконная; сомнение в долговременности нынешней политики государства в отношении негосударственного предпринимательства и др.

Второй источник исходит из того, что теневую экономику питает сложившаяся система неформальных фиктивных экономических отношений, обеспечивающих удовлетворение корыстных интересов за счет несовершенства действующей системы хозяйствования.

Третий источник включает хищения; должностные и хозяйственные преступления; наркобизнес; грабежи, разбои, кражи личного имущества; вымогательство.

Широко распространенный вид теневой экономики – это сокрытие доходов от налогообложения. Приблизительно девять из десяти предприятий из государственного сектора утаивают от налоговых инспекций весь доход или его часть.

Возникновение и развитие теневой экономики происходит под воздействием определенных условий и факторов. Условиями, которые создают благоприятную почву для развития теневой экономики, на наш взгляд, являются переход государства с одной экономической системы на другую; подчинение государственных органов власти интересам определенной группы частных лиц; принятие государственными органами решений, недостаточно обоснованных и продуманных; возникновение межгосударственных и межнациональных конфликтов**;** чрезмерное вмешательство государства.

Рассмотрим первое условие, которое усиленными темпами развило теневую экономику**.** Развал СССР и переход с плановой системы хозяйствования на рыночную экономику явились благоприятной средой для обогащения множества тех, кто пришли к власти в те годы и приватизировали за бесценок огромные объемы и виды государственной собственности: заводы, фабрики, недра, залежи полезных ископаемых, землю и т.д.

Посмотрим такое условие, как «принятие государственными органами решений, недостаточно обоснованных и продуманных».

Неудачные реформы 1991 г. по либерализации цен привели к краху потребительского рынка, колоссальному дефициту всех товаров массового спроса, ничем не сдерживаемой денежной эмиссии. При этих обстоятельствах черный рынок получил невиданное распространение и в условиях развала правоохранительной системы стал практически неподконтролен государственным институтам.

Возникновению теневой экономики способствуют порой недостаточно обоснованные решения государственных органов. Пример тому – значительное распространение теневая экономика получила в середине 80-х годов после объявления государственной политики по борьбе с пьянством и алкоголизмом, способствующей изъятию из легального оборота алкогольной продукции устойчивого спроса. Подпольное производство алкоголя значительно расширило теневой сектор советской экономики и позволило теневым бизнесменам сосредоточить в своих руках значительные финансовые ресурсы. Принятые в этот период нормативно-правовые акты о развитии кооперации и индивидуальной трудовой деятельности дали возможность легализовать незаконно полученные

доходы.

Распад СССР привел к большому количеству конфликтов между бывшими союзными республиками, ныне независимыми государствами, народами и национальностями, населяющими их. Межнациональные конфликты конца 80-х гг. прошедшего столетия способствовали формированию черного рынка боеприпасов и вооружения, который насыщался преимущественно за счет хищений с военных объектов и предприятий-производителей.

Факторы, которые способствуют развитию теневой экономики, подразделяются на экономические; социальные; правовые.

Экономические факторы – это:

- состояние экономики данного государства, уровень развития приоритетных отраслей;
- обеспеченность трудовых ресурсов данного государства рабочими местами;
- характеристика основных показателей макроэкономики;
- финансовое состояние данного государства;
- формирование госбюджета и его доходной части;
- налоговая система и уровень налогообложения экономики данного государства;
- высокие налоги и ставки социальных отчислений;
- уровень инфляции.

Социальные факторы:

- уровень жизни населения данного государства**;**
- средняя заработная плата и уровень доходов работающих в бюджетной сфере;
- уровень безработицы**;**
- уровень миграции трудоспособной части населения;
- уровень медицинского обслуживания и оплата за лечение.

Факторы правового характера характеризуются:

- несовершенством нормативно-правовой базы данного государства;
- условиями работы правоохранительных органов, особенно оплатой их труда;
- уровнем работы правоохранительных органов, их подготовленностью;
- уровнем правового сознания и правовой культуры населения;
- чрезмерной законодательной и административной зарегулированностью: чем больше нормативных положений, тем больше стимулов для перехода в тень;
- отсутствием доверия к институтам власти;
- высоким уровнем коррупции;
- чрезмерной бюрократией;
- отсутствием доступа к формальным системам собственности; отсутствием четких прав на собственность.

В Кыргызской Республике теневая экономика наиболее заметно начала развиваться в начале 80-х годов, когда административная система начала себя изживать. Причин, способствующих ускорению теневой деятельности, много, но главная – это ошибки, допущенные в реформировании экономики, которые привели к полному исчезновению экономики и ее основных отраслей, таких

как промышленность, сельское хозяйство, транспорт, добывающая промышленность. Все это в свою очередь привело к высокому уровню безработицы, заметному расслоению общества, нищете большинства слоев населения, массовой миграции, высокому уровня сокрытия налогов и коррумпированным стилям работы уполномоченных контролирующих органов.

Исследование методов измерения теневой экономики на основе изучения международного опыта и отечественной практики свидетельствует, что на сегодня единого метода не имеется.

По итогам 2016 года ВВП КР составил 458 млрд сомов, соответственно экономический рост - 103,8 %, что на 0,3 % выше предыдущего года, дефлятор на уровне 102,5 %. При этом уровень теневой экономики, по данным Всемирного банка, составляет 53 %, значит, более 200 млрд сомов - это то, что функционирует без государственного надзора и инспектирования, эти внушительные суммы минуют государственный бюджет, Соцфонд КР и финансовые структуры, которые несут ответственность за социальную образующую государства в целом.

Необходимо отметить, что если вывести из «тени» хотя бы половину размера от ее реальной величины, то это дало бы ощутимый экономический рост на 20-25 %.

В соответствии с принятыми международными стандартами, если наблюдается уровень теневого производства более 40 % от ВВП, то экономика такого государства признается неконтролируемой.

Сегодня коррупция, наряду с теневой экономикой, является популярной и наиболее обсуждаемой темой среди научных и политических кругов. Коррумпированность государственных учреждений и властей во всех секторах приводит к снижению темпов роста, усугублению социальной изоляции лиц с низким уровнем дохода, максимально ограничивая их социальные возможности.

Коррупция оказывает крайне негативное воздействие на экономику, и в результате имеют место:

- рост теневой экономики;
- нарушение конкурентных механизмов рынка, приводящих к снижению их эффективности;
- неэффективное использование бюджетных средств, ведущее к усугублению бюджетных проблем государства;
- рост цен за счет издержек, связанных с «платными услугами должностных лиц»;
- падение доверия экономических субъектов к способности государства контролировать ситуацию, и в итоге снижение инвестиционной привлекательности страны.

Соответственно коррупция - это прямой негативный фактор, оказывающий отрицательное воздействие на конечные результаты экономического роста.

Международная организация Transparency International опубликовала ежегодный Индекс восприятия коррупции, в котором Кыргызстан в 2016 году занял 136-е место из 176 стран и набрал 28 из 100 баллов в Индексе восприятия коррупции (чем меньше баллов, тем больше коррупции в стране) Это означает, что коррупция «ежедневно присутствует» в жизни граждан. Такое же количество баллов Кыргызстан набирал и в предыдущем году.

Индекс составляется на основе опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Опросы проводят независимые организации, которые занимаются анализом государственного правления или бизнес-климата. Нынешняя позиция Кыргызстана в таблице означает, что страна находится в зоне «сильной коррупции», и граждане сталкиваются с ней ежедневно.

Таблица 1

Положение Кыргызстана в отдельных международных рейтингах

Рейтинг, организация	**Рейтинг Кыргызской Республики**	**Общее количество стран, охваченных рейтингом**
«Ведение бизнеса», 2015 г., Всемирный банк	102 (99 в 2014г.)	189
Индекс экономической свободы на 2015 г., «Heritage Foundation»	82	178
Индекс глобальной конкурентоспособности на 2014-2015 гг., Всемирный экономический форум: - бремя государственного регулирования - защита прав собственности - необычные выплаты и взятки - прозрачность формирования государственной политики - бремя таможенных процедур - независимость судебной системы	108 87 128 132 82 109 119	144 144 144 144 144 144 144

Рейтинг Кыргызстана в индексе Всемирного банка «Ведение бизнеса 2015» (DoingBusiness 2015) немного понизился в сравнении с 2014 годом. По данным последнего опроса по деловой среде и эффективности предпринимательства (BEEPS), проведенного в 2013 году, коррупция остается вторым самым серьезным препятствием для предприятий.

По итогам исследования «Глобальный барометр коррупции», проводимого Transparency International, коррупция остается серьезной проблемой в Кыргызстане; 68 % респондентов считает, что органы власти в Кыргызстане коррумпированы и действия государства по борьбе с коррупцией неэффективны.

Деформация налоговой нагрузки и тяжесть налогового бремени в КР являются наиболее значимыми факторами роста теневой экономики и ее криминализации. Налоговая база и налоговая нагрузка распределяются не одинаково, так как состав налоговых поступлений не соответствует составу доходов экономических субъектов.

Несовершенство налоговой системы тормозит экономический рост и вынуждает экономических субъектов искать чрезвычайные и даже незаконные методы, чтобы поправить и улучшить свое финансовое положение.

Таким образом, основными причинами бюджетного дефицита в Кыргызстане явились спад общественного производства, рост предельных издержек общественного производства, массовый выпуск «пустых» денег, неоправданно раздутые социальные программы; оборот «теневого» капитала в огромных масштабах**.** Причиной бюджетного дефицита являются и огромные непроизводительные расходы, приписки, хищения, потери произведенной продукции и многое другое, пока не поддающееся общественному учету.

Коррупция в Кыргызской Республике превратилась в опасный прецендент, фактор, разъедающий устои общества и разрушающий фундамент экономических отношений.

Основные направления и меры, которые призваны сократить теневую экономику, это:

- создание независимых структур, которые могли бы вести прозрачную работу по выявлению теневых доходов и их сокращению;
- эффективное государственное управление и регулирование экономикой вообще и ее «теневой» составляющей в частности;
- воздействие государства и его органов на сокращение теневого сектора экономики;
- прозрачная таможенная политика, отвечающая международным требованиям и требованиям ЕАЭС;
- экономические механизмы воздействия;
- меры правового порядка;
- институционально-организационные механизмы сокращения теневой экономики;
- технические меры воздействия;
- профилактические меры воздействия.

Список литературы:

1. Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 гг.
2. Кыргызстан в цифрах / Нацстатком КР. - Б., 2017. - С. 263–268.
3. Латов Ю.В., Ковалев С.Н. Теневая экономика. – М., 2011.
4. Наумов А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы // Следователь. - 2010. – № 2. - С. 46-52.
5. Kyrgyzstan Development Gateway (национальный партнер глобальной программы Всемирного Банка Developmentgateway (2016), http://rus.gateway.kg/cgi-bin/page.pl?id=53&story_name=doc8887.shtml).
6. http://www.stat.kg/ Сайт Национального статистического комитета.

УДК 336.5(575.2)

Турсунова Салтанат Аскаровна,
э.и.д., профессор,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Муканбетов А.С.
магистрант,
Кыргыз Республикасынын
Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТИК ЧЫГАШАЛАРДЫН НАТЫЙЖАЛУУЛУГУН ЖОГОРУЛАТУУ БОЮНЧА ӨЛЧӨМ СИСТЕМАСЫНДАГЫ ПРОГРАММАЛЫК БЮДЖЕТТӨӨ.

Аннотация

Бул илимий макала мамлекеттик чыгашалардын натыйжалуулугун жогорулатуу механизмдеринин бири катарында программалык бюджеттөөнү өнүктүрүү маселесине арналган.

Негизги сөздөр: бюджет, бюджеттөө, программалык бюджет, натыйжалуулук, мамлекеттик чыгашалар, каржылоо, стратегия ж.б.

Турсунова Салтанат Аскаровна,
д.э.н., профессор,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Муканбетов А.С.
магистрант,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ МЕР ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация

Статья посвящена вопросам развития программного бюджетирования как одного из механизмов повышения эффективности государственных расходов.

Ключевые слова: бюджет, бюджетирование, программный бюджет, эффективность, государственные расходы, финансирование, стратегия.

Tursunova Saltanat Askarovna,
Dotor of Economics, professor,
Academy of Public Administration under the President

Mukanbetov A.S.
graduate student Academy of Public
Administration under the President

PROGRAM BUDGETING IN THE SYSTEM OF MEASURES TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Annotation

The given article is devoted to questions of development of program budgeting as one of mechanisms to improve the efficiency of public expenditure

Keywords: budget, budgeting, program budget, efficiency, public spending, financing, strategy

Обеспечение эффективного распределения государственных расходов является одним из приоритетных направлений эффективности системы финансового управления страны. В системе механизмов решения данной проблемы важное место принадлежит программному бюджетированию, которое в настоящее время во всем мире является ярким примером рационального, правильного распределения бюджетных средств.

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств.

Целью программного бюджетирования является повышение социальной и экономической эффективности расходов бюджета. При этом ключевыми преимуществами программного бюджета являются повышение фискальной устойчивости и эффективности деятельности отраслевых ведомств, более тесная связь бюджета со стратегическими целями развития, связь расходов с результатами деятельности ведомств.

Программный бюджет предоставляет возможность не только оценить государственные ресурсы на достижение определенной цели, но и проанализировать их результативность в рамках конкретного мероприятия и сопоставить достигнутые результаты с затратами. Финансирование программ осуществляется исходя от ожидаемого результата и эффективности, что ведет, во-первых, к расширению полномочий распорядителей бюджетных средств по управлению бюджетными ресурсами, во-вторых, к повышению ответственности за результаты деятельности, в-третьих, к заинтересованности в эффективности управления бюджетными ресурсами.

На основе анализа различных моделей программного бюджетирования, функционирующих в разных странах, профессор М.П. Афанасьев в работе «Программный бюджет» делает следующие выводы [1, с. 19] :

– универсального метода перехода к программному бюджетированию не существует.

Ключевым элементом является обязательная ориентированность расходов бюджета на конкретные цели и ответственность организационного подразделения и менеджера за достижение результатов и распределение всех ресурсов в рамках программы;

– поскольку важную роль в составлении программного бюджета играет ответственность руководства, следует обычно назначать конкретного менеджера ответственным за каждую подпрограмму и за ассигнования для этой подпрограммы. Этот менеджер должен располагать достаточными полномочиями для того, чтобы эффективно исполнять свои обязанности;

– менеджер подпрограммы должен нести первичную ответственность.

На современном этапе практически все развитые страны, отдельные развивающиеся страны используют или на пути внедрения такой системы.

В проекте Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы «Таза коом. Жаны доор» внедрение принципа управления по целям (результатам) и соответственно программного бюджетирования определено наряду с другими как необходимое условие достижения стратегических целей устойчивого развития [2].

Процесс внедрения программного бюджетирования начат в 2011 году с реализации пилотного проекта, охватившего 6 министерств республики: сельского хозяйства и мелиорации; транспорта и коммуникаций; молодежи, труда и занятости; внутренних дел; образования и науки; здравоохранения.

Список министерств и ведомств, представляющих бюджеты в программном формате, ежегодно расширяется, что способствует, на наш взгляд, усилению взаимосвязи бюджета со стратегическими приоритетами развития Кыргызстана. Так, по данным Министерства финансов Кыргызской Республики, при подготовке проекта бюджета на 2016-2018 годы 75 бюджетополучателей представили свои бюджеты в программном формате, при этом 87 % расходов бюджета представлены в данном формате.

Для дальнейшего внедрения принципов программного бюджетирования в 2015 году была разработана и утверждена программная классификация расходов, начата работа по внедрению программной классификации в автоматизированную систему казначейства.

Анализ показал, что в отдельных министерствах допускается формальный подход к внедрению программного бюджетирования, программными бюджетами занимаются сотрудники финансовых подразделений. Кроме того, на эффективность данного процесса влияют высокая текучесть кадров в министерствах, недостаточный кадровый потенциал, несмотря на проводимые обучающие тренинги.

В настоящее время программные бюджеты министерств и ведомств носят больше информативный характер, дают представления о целях, приоритетах и направлениях деятельности министерств. Данная практика, как показало исследование, существует и в других странах, начинающих внедрять программное бюджетирование. Опыт других стран показывает, что на подготовительную работу по переходу на программное бюджетирование уходят годы.

На наш взгляд, основной предпосылкой эффективности программного бюджетирования в Кыргызстане является обеспечение соответствия и ориентирования бюджетных программ на достижение целей, задач и показателей стратегических документов. Это предполагает, что бюджетные программы должны формулироваться в соответствии с приоритетами государственной политики в секторе и должна быть четкая взаимосвязь с национальным стратегическим/программным документом и/или секторальными стратегическими и программными документами.

Стратегические цели бюджетных программ должны:

- соответствовать приоритетам национального стратегического или программного документа и/или секторальных стратегических и программных документов;

- учитывать приоритеты устойчивого развития: сокращение бедности, эффективность использования земельных и водных ресурсов, энергосберегающие технологии, качество жизни населения, уровень загрязнения окружающей среды, уровень культуры и ответственности граждан за сохранение окружающей среды и др.).

Бюджетные меры должны иметь взаимосвязь с мерами в рамках национального стратегического/программного документа и/или секторальных стратегических, программных документов и быть сформированы с учетом приоритетов устойчивого развития. Формулирование бюджетных мер необходимо для определения способов достижения целей программы и увязки программ со структурными подразделениями главного распорядителя.

Эффективное функционирование программного бюджетирования как один из механизмов реализации Стратегии развития управления государственными финансами в Кыргызской Республики на 2017-2025 годы, решения стратегических задач, поставленных в данном документе, предполагает:[2]

1) улучшение планирования и исполнения государственного бюджета, включая:

- повышение прозрачности, полноты и достоверности бюджета;

- бюджет, соответствующий государственной политике;

- улучшение контроля доходов и расходов бюджета;

2) своевременность учета и финансовой отчетности;

3) совершенствование процедур внутреннего и внешнего аудита.

Список литературы:

1. Программный бюджет: Учеб.пособие /Под ред. М.П. Афанасьева. - М.: «МАГИСТР»;Иныра. - М., 2012. – 384 с.
2. Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы «Таза коом - Жаны доор». Проект.
3. Сайт Министерства финансов КР.

УДК 336.563.1:352(575.2)

Кадыров А.И.,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы студенти

Турсунова Салтанат Аскаровна
э.и.д., профессор,
Кыргыз Республикасынын
Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАНСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН ӨЗҮҮ БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН ӨНҮГҮҮСҮНДӨ ТҮРТКҮҮ БЕРҮҮЧҮ ГРАНТТАРДЫН РОЛУ

Аннотация

Бул макала Кыргыз Республикансынын бюджеттер аралык мамилелер алкагында, жергиликтүү өзүн өзүү башкаруу органдарынын өнүгүүсүнө түрткүү берүүчү гранттардын тийгизген таасири жана анын аткарган ролуна арналган

*Негизги сөздөр: т*урткуу берууучу гранттар; бюджеттер аралык мамилелер, өнугуу, каржылоо, жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдары, эффективдүүлук, чыгаша, бөлүштүрүү

Кадыров А.И.
студент Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Турсунова Салтанат Аскаровна
д.э.н., профессор,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ СТИМУЛИРУЮЩИХ ГРАНТОВ В РАЗВИТИИ МСУ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация

Статья посвящена вопросам стимулирующих грантов в системе межбюджетных отношений в Кыргызстане, их роли в развитии местного самоуправления.

*Ключевые слова: с*тимулирующие гранты, межбюджетные отношения, развитие, финансирование, органы местного самоуправления, эффективность, расходы, распределение.

Kadyrov A.I.,
Student of the Academy of Public
Administration under the President of Kyrgyz Republic

Tursunova Saltanat Askarovna,
Dotor of Economics, professor,
Academy of Public Administration under the President

THE PART(ROLE) OF STIMULANT GRANTS AT THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN KYRGYZSTAN

Annotation

This article devoted to questions of stimulant grants at the system of intergovernmental relations in Kyrgyzstan and their parts at development of local government

Keywords: Stimulant grants, intergovernmental relations, development, financing, efficiency, expenses, distribution

В системе государственного управления Кыргызской Республики для обеспечения эффективной организации финансовых взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти с 2003 года введен новый механизм финансирования местного самоуправления - стимулирующие (долевые) гранты (СДГ). Целью введения данного межбюджетного трансферта было стимулирование эффективного расходования бюджетных средств, увеличение доходов местных бюджетов и более полная мобилизация местных источников доходов.

Согласно Положению о порядке финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов от 2012 года, средства гранта должны предоставляться, во-первых, на безвозмездной, невозвратной, нерегулярной основе; во-вторых, с четким целевым назначением: на капитальный ремонт социально значимых объектов инфраструктуры: школы, детские сады, больницы, объекты культурного и спортивного назначения, а также объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры, объекты административного значения; в-третьих, на конкурсной основе, в виде софинансирования, в дополнение к мобилизованным ресурсам местных бюджетов, проектам, финансируемым международными финансовыми институтами, донорами и неправительственными организациями.

Органы местного самоуправления при подаче заявки на конкурс были обязаны внести свой вклад в реализацию проекта в размере от 10 до 60 процентов от общей суммы проекта, из которых не менее 50 процентов - денежными средствами, а остальные - в виде материалов или трудовых ресурсов. Вклад заявителя в реализацию проекта определялся с учетом уровня бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя местного самоуправления, в процентах от среднего показателя по соответствующим группам (мэрии городов республиканского, областного, районного значения и айыл окмоту). А также с уровнем бюджетной обеспеченности: 300 процентов и выше - вклад заявителя не менее 60 процентов; от 100 до 300 процентов - вклад не менее 20 процентов; с уровнем бюджетной обеспеченности менее 100 процентов (дотационные регионы) - вклад не менее 10 процентов. Комиссия по рассмотрению заявок на получение СДГ формируется на уровне районов, городов и областей, также формируется комиссия Министерства финансов Кыргызской Республики [1].

Результаты распределения СДГ в 2014 году в территориальном разрезе представлены в таблице

Таблица 1

Территориальная структура СДГ в 2014 году

п/п	По городам и областям	Количество объектов		Объем СДГ	
		един.	в % к итогу	млн сомов	% к итогу
1	Джалал-Абадская область	54	17	70,9	18
2	Ошская область	72	23	81,7	21
3	Чуйская область	47	15	66,6	17
4	Нарынская область	34	11	52,4	13
5	Иссык-Кульская область	21	6	30,8	8
6	Баткенская область	33	10	36,7	9
7	Таласская область	30	9	39,1	10
8	г.Бишкек	15	4	16,2	4
9	г.Ош	3	0	1,3	0
	Всего по республике	**309**	**100**	**395,7**	**100**

Источник: составлено автором на основе опубликованных данных.

По данным таблицы 1 видно, что наибольшая доля гранта - 21 % от всего объема СДГ - предоставлена Ошской области, 18 % - Джалал-Абадской области, что в определенной степени характеризует заинтересованное отношение работников органов МСУ.

В таблице 2 представлены данные о распределении СДГ по объектам, по которым видно, что 45 % всех объектов составили школы, на ремонт которых было выделено 44 % всей суммы СДГ.

Таблица 2

Структура СДГ по объектам в 2014 году

	Объекты	Количество объектов	Объем СДГ	
			млн сомов	% к итогу
1	Школы	138	175,1	44
2	Детские сады	62	62	15
3	Объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры	31	43,5	10
4	Объекты культурного назначения	26	32,1	8
5	Объекты спортивного назначения	23	26,6	6
6	Объекты административного значения и прочие	22	22,7	5
7	Объекты здравоохранения	7	6,4	1
	Всего	**309**	**395,7**	**100**

Источник: Журнал «Муниципалитет», октябрь 2016, № 10 (59).

Такое использование средств СДГ, на наш взгляд, сводит на нет цель его введения как механизма стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, увеличения доходов местных бюджетов, ограничивая решением текущих инфраструктурных вопросов.

Кроме того, процедуры отбора и оценки проектов, прописанные в данном Положении, согласно экспертным оценкам, не были четко прописаны, что создало коррупционные возможности для членов отборочной комиссии. В связи с этим экспертами рабочей группы Совета обороны было рекомендовано Министерству финансов в открытом режиме с вовлечением широкого круга государственных органов, экспертного и гражданского общества поручено детально проработать процедуры, начиная с приема и учета заявок и заканчивая принятием акта о выполнении проекта и проверкой фактического эффекта от выделенных средств [2].

План мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в Минфине КР, разработанный рабочей группой Совета обороны КР, включает в себя Антикоррупционную модель выдачи СДГ, предусматривает передачу права распределения СДГ на районный уровень через конкурсные процедуры, основанные на строгих критериях. Впервые пошагово определены действия органов местного самоуправления, начиная от стадии подготовки предложения до принятия объекта в эксплуатацию [2].

Кроме того, нуждалась в изменениях и процедура отбора подрядчиков для реализации проектов СДГ, которая не была четко определена в данном Положении, что позволило отдельным органам МСУ заранее определять победителя конкурса, о чем свидетельствуют данные на портале государственных закупок о прошедших конкурс подрядчиках, которые не смогли получить следующий транш для работы, так как не имели соответствующие документы согласно Положению.

В 2015 году было утверждено новое Положение о порядке финансирования за счет стимулирующих грантов, в котором были учтены недостатки предыдущего Положения и существенно снижены возможные коррупционные зоны, человеческий фактор сведен к минимуму, чему способствует и запуск в 2016 году государственного веб-портала IS:СТИМГРАНТ, где публикуются все заявки [3].

Результаты финансирования проектов на СДГ согласно новому Положению представлены в таблице 3.

Таблица 3

Структура СДГ по объектам в 2015-2016 гг.

п/п	Объекты	Количество объектов		Объем СДГ (млн сомов)		% к итогу	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	Школы	146	76	200,7	160,3	42,8	32
2	Детские сады	83	43	102,4	99,9	21,8	20
3	Объекты инженерно-коммуникационной инфраструктуры	34	28	39	65,6	8,4	13,1
4	Объекты культурного назначения	50	22	66,2	57,5	14,1	11,5
5	Объекты спортивного назначения	30	24	41	48,9	8,8	9,7
6	Объекты административного значения и прочие	11	15	13,5	33,7	2,9	6,7
7	Объекты здравоохранения	4	14	5,6	35,5	1,2	7,0
	Всего	**358**	**222**	**468,4**	**501,4**	**100**	**100**

Источник: журнал «Муниципалитет».

Данные таблицы 3 показывают сохранение высокой доли ремонта школ в структуре СДГ, что не отвечает поставленным целям. Такой же точки зрения придерживается эксперт Института политики развития Н.Тюлендиева: «Существующее на сегодняшний день целевое назначение стимулирующих грантов в системе межбюджетных отношений не отвечает объективно имеющимся нуждам МСУ и расходным обязательствам, формирующимся на основе распределения функций и полномочий органов управления».

Таким образом, наше исследование показало, что вопросы, связанные с использованием в системе межбюджетных отношений СДГ, требуют своего решения, дальнейшей проработки. Это, прежде всего, вопрос целевого назначения СДГ, который направлялся исключительно для решения текущих вопросов органов местного самоуправления. В ближайшие годы, на наш взгляд, развитие межбюджетных отношений должно быть основано на принципе стимулирования, а не выравнивания, как сейчас, максимально способствовать сокращению дотационных айыльных аймаков, улучшению благосостояния уязвимых групп населения, а СДГ - нацелены на стимулирование эффективного расходования бюджетных средств, увеличение доходов местных бюджетов.

Сокращению числа дотационных айыльных аймаков, которые в настоящее время составляют 80 %, для обеспечения минимальной бюджетной обеспеченности текущих расходов, получающих из республиканского бюджета колоссальные средства, будет способствовать расширение спектра использования СДГ с одновременной ориентацией его на развитие социально-экономического развития местных сообществ. Для того чтобы дотационные айыльные аймаки научились зарабатывать средства, мобилизуя возможные доходные источники, оптимизируя налогооблагаемую базу, на наш взгляд, надо изменить существующую систему перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы: постепенно сокращать предоставление выравнивающего гранта и увеличивать суммы стимулирующих грантов; внедрить подушевой принцип финансирования социальных услуг; налоги должны уплачиваться по месту функционирования бизнеса; формировать фонды стратегического развития регионов.

Мы в ходе собственных наблюдений и специальных исследований убедились, что данный механизм имеет все шансы на эффективную работу. В качестве примера взяли для анализа айыльный аймак Казыбек в Ат-Башинском районе Нарынской области. Здесь разработан стратегический план развития айыльного аймака на 2017-2021 годы [4]. Анализ данного документа показал, что, несмотря на то, что данный айыльный аймак получает выравнивающий грант, руководство МСУ поставило большие задачи по социально-экономическому развитию айыльного аймака. Согласно данным стратегии, в 2016 году в айыле проживало 5726 человек, из них трудоспособное население составляет 2946 человек, численность безработных - 805 человек, многие сельчане не имеют постоянной работы. В связи с этим первоочередными задачами поставлены создание рабочих мест, сокращение внутренней и внешней миграции, полная мобилизация имеющихся ресурсов с помощью создания малых предприятий, разведки новых месторождений полезных ископаемых, ремонта ирригационных каналов, улучшения качества почвы, рационального использования пастбищ. До оканчания срока стратегии планируется открыть столярный цех, а также цех по переработке молока, усовершенствовать работу муниципального предприятия “Казыбек-Жаны-Куч”, купив новую сельскохозяйственную технику. Для реализации этих задач средств местного бюджета не хватает, необходима государственная поддержка.

В Концепции развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы определены реальные задачи для увеличения доходного потенциала местных бюджетов, для стимулирования органов МСУ и сокращения объема выравнивающего гранта и постепенного перехода к стимулирующим методам:

a) предлагается ключевым источником формирования доходов местных бюджетов установить 100 % подоходного налога, который максимально равномерно распределяется по всем регионам и муниципалитетам страны. А также: «…в целях повышения доходного потенциала местных бюджетов, а также более эффективного использования месторождений полезных ископаемых до 100 % будет увеличена доля расщепления налога на недра (роялти) в пользу местных бюджетов;

b) каждый город или айыльный аймак должен иметь бюджет развития. Наличие выравнивающего гранта в составе доходов местных бюджетов не должно быть признаком «бедности» муниципалитета. Выравнивающий грант должен остаться трансфертом, покрывающим определенные минимальные расходы органов МСУ, но при этом каждый муниципалитет будет иметь право управлять собственным бюджетом развития. Такой подход исключит порочную практику, когда более 80 % муниципалитетов необоснованно считаются «бедными» только потому, что получают дотации. Будут созданы условия, когда стремление органов МСУ развивать местную экономику напрямую отразится на росте бюджета развития [5].

Таким образом, результаты нашего исследования, показали, что основное направление реформы межбюджетных отношений в Кыргызстане - переход от выравнивания к стимулированию органов МСУ, что станет одним из механизмов эффективности деятельности МСУ, содействия укреплению региональной и национальной экономики страны.

Список литературы:

1. Положение о порядке финансирования за счет долевых (стимулирующих) грантов //Утверждено постановлением правительства Кыргызской Республики от 29 июня 2012 года № 462.
2. Сайт Минфина КР. http://www.minfin.kg/ru/novosti/antikorruptsionnye-mery/antikorruptsionnaya-model-vydachi-stimuliruyuschik.html // Антикоррупционная модель выдачи стимулирующих грантов. — Новости. — Министерство финансов Кыргызской Республики // 09.12.2014.
3. Положение об отборе и финансировании проектов за счет долевых (стимулирующих) грантов // Утверждено правительством КР от 21 апреля 2015 года №230
4. Кыргыз Республикасы Нарын облусуАт-Башы району Казыбек айыл окмоту // Казыбек айыл аймагынын 2017-2021 жылдарга туруктуу онугуу стратегиясы // Казыбек айыл окмоту 2017-ж.
5. Концепция развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы // Утверждена постановлением правительства Кыргызской Республики от 10 марта 2016 года № 116.

УДК 336.722.142

Макембаева Каныкей Искендербековна
э.и.к., и.о. доцента,
Ж. Баласагын атындагы
КУУ Экономика факультети

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЭКОНОМИКАСЫН ӨНҮКТҮРҮҮДӨ КАЛКТЫН АМАНАТТАРЫНЫН ФИНАНСЫЛЫК КАТЫШУУСУ

Аннотация

Бул макалада коммерциялык банктардын системасында калктын аманаттарын талдоо өзгөчө орду каралган жана алардын ИДПны түзүүдө финансылык катышуусу.

Негизги сөздөр: салымдар, пайызы, депозиттер, калктын салымдарын, коммерциялык банктар, жеке адамдардын депозиттери.

Макембаева Каныкей Искендербековна
к.э.н. и.о. доцента
экономический факультет
КНУ им. Ж. Баласагына

ФИНАНСОВОЕ УЧАСТИЕ ВКЛАДОВ НАСЕЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье особое место уделяется анализу вкладов населения в системе коммерческих банков и их финансовому участию в создании ВВП.

Ключевые слова: сбережения, процент, депозиты, вклады населения, коммерческие банки, депозиты физических лиц.

Makembaeva Kanykey Iskenderbekovna
candidate of economic science senior teacher
of Economic faculty of the KNU. J. Balasagyn

FINANCIAL PARTICIPATION OF DEPOSITS IN THE ECONOMY OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Annotation

In this article special attention is devoted to the analysis of deposits in commercial banks and their financial participation in creating GDP.

Keywords: savings, interest, deposits, deposits, commercial banks, deposits of individuals.

В современном обществе важную позицию занимают сбережения населения, которые трансформируются в инвестиционные вложения и направляются на развитие экономики страны.

В экономической науке под сбережениями понимают определенную часть денежных доходов населения, которую оно накапливает для удовлетворения своих будущих потребностей. Другими словами, сбережения населения — это его отсроченные расходы. Объем сбережений населения находится под влиянием целого ряда факторов как экономического, социального, политического, так и психологического характера.

Сбережения населения подразделяют на организованные и неорганизованные. Организованными сбережениями населения занимаются банки и небанковские финансово-кредитные учреждения, которые аккумулируют денежные средства, открывая вклады на банковских счетах, осуществляя вложения в ценные бумаги. К неорганизованным сбережениям относят наличные деньги на руках у населения, различные виды драгоценных металлов и, другого антиквариата.

Среди разнообразных форм организованных сбережений приоритетную позицию занимают вклады. Каждый потенциальный вкладчик понимает выгоду от вложения своих сбережений на депозитный счет в коммерческий банк в качестве получения процентов от вклада. Депозитные услуги являются одними из старейших и традиционных видов банковских услуг. В банковской практике различают депозиты юридических лиц и депозиты (вклады) физических лиц. И те и другие составляют основу ресурсной базы коммерческих банков, в особенности ее привлеченной части[11].

В рыночной экономике имеются ряд альтернативных источников для помещения временно свободных средств граждан с целью их сохранения и приумножения (за счет получения дохода), тем не менее, банковские вклады были и остаются наиболее популярным и востребованным способом размещения денежных средств физических лиц, что объясняется рядом факторов.

Во-первых, исторически для граждан банковские вклады (депозиты) являются наиболее простым и всем известным способом размещения своих временно свободных средств.

Во-вторых, это наиболее доступный способ их размещения, учитывая, что в настоящее время имеется большое количество банков, занимающихся привлечением средств граждан, причем на разных условиях, что позволяет удовлетворить запросы различных социальных слоев общества.

В-третьих, банковские вклады характеризуются высокой степенью ликвидности, так как вклады граждан должны возвращаться им банками по их первому требованию, т.е. даже до истечения срока действия договора банковского вклада.

В-четвертых, с принятием Закона КР «О защите банковских вкладов (депозитов)» значительно снизился риск помещения денежных средств на депозитные (вкладные) счета в банки, так как в случае банкротства банка каждому его вкладчику будет выплачена Агентством по страхованию вкладов определенная гарантированная сумма компенсации по вкладу.

В банковской системе Кыргызской Республики каждый коммерческий банк разрабатывает и реализует свою депозитную политику, в соответствии с которой вкладчикам предлагаются вклады с разными условиями их привлечения и размещения. При этом учитываются сроки их размещения, что очень важно для кредитного учреждения. В то же время вкладчика интересует получение достаточного дохода за период их хранения в банке.

Как известно, банки играет важную роль в рыночной экономике, выполняя функцию финансового посредника, осуществляя мобилизацию и распределение финансовых ресурсов страны. Вместе с тем, где рынок капитала неразвит, и поэтому нет достаточных источников финансирования, альтернативных банкам, вклады населения могут принять существенное финансовое участие в развитии экономики.

Перейдем к анализу вкладов населения в коммерческих банках Кыргызской Республики.

1 Банковское дело: розничный бизнес: учебное пособие / кол. авторов; под ред. Г.Н. Белоглазовой и Л.П. Кроливецкой. - М.: КНОРУС, 2010. – 102 с.

Представленные данные свидетельствуют о том, что за исследуемый период вклады населения в коммерческих банках увеличились. Если вклады населения в 2014 году составляли 34615,6 млн сомов, то в 2016 году они выросли до 52664,4 млн сомов. Иначе говоря, прирост составил 52,1 %.

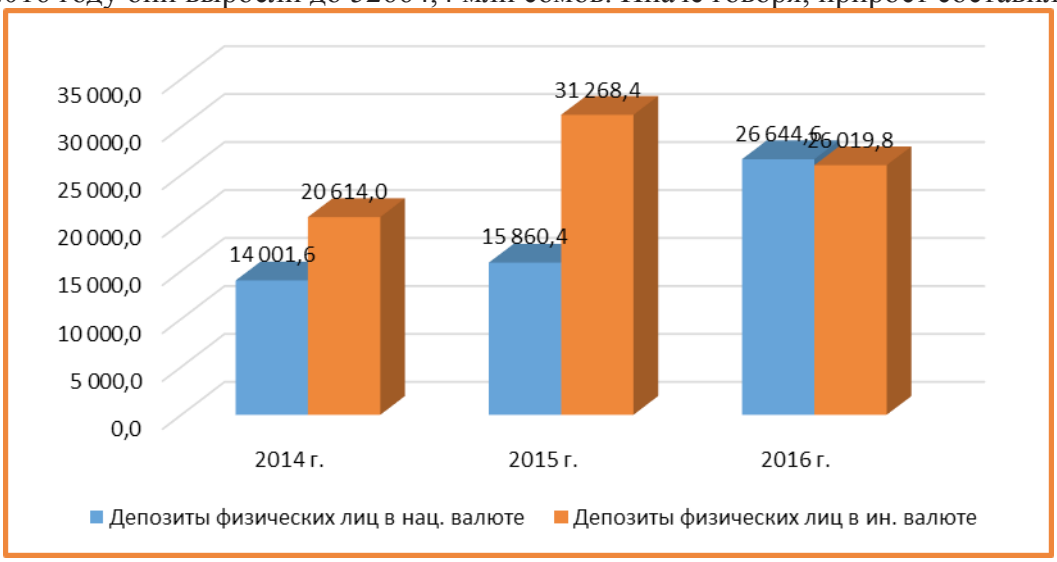


Рисунок 1 - Динамика вкладов населения в системе коммерческих банков (млн сомов)

Стремительный рост вкладов населения в банковской системе свидетельствует о повышении общественного доверия к банковской системе в целом. В дальнейшем в 2014-2016 годы в связи со стабилизацией в экономической и политической среде, вхождением практически всех банков в систему по защите вкладов, вклады населения значительно выросли. Известно, что вклады населения являются для банков наиболее важной частью их ресурсной базы. Поэтому в банковской практике большинство кредитных учреждений проводят ряд мероприятий направленных на привлечение банковских вкладов.

Таблица 1

Динамика депозитов физических лиц в нац. валюте коммерческих банков Кыргызской Республики за 2014 -2016 годы.

(млн сомов)

Период	**2014 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**Прирост 2016 г. к 2014 г.**
Расчетные счета	433,4	514,5	1 007,8	132,6
До востребования	6 050,0	7 147,0	11 311,7	87,0
Срочные депозиты	7 518,2	8 198,9	14 325,0	90,5
в том числе, по срокам				
0 - 1 месяца	526,0	478,2	708,6	34,7
1 - 3 месяца	951,2	860,6	1 731,7	82,0
3 - 6 месяцев	1 459,4	1 572,1	2 895,5	98,4
6 - 12 месяцев	2 561,9	2 608,8	4 572,6	78,5
1 - 3 года	1 965,6	2 609,5	4 333,6	120,5
более 3 лет	54,1	69,7	83,1	53,7
Депозиты физических лиц в нац. валюте	14 001,6	15 860,4	26 644,6	90,3

Источник: Таблица составлена на основе Бюллетеня НБКР №12, 2016 г.

Рассматривая депозиты физических лиц в национальной валюте видно, что они имеют динамичный рост. Если они в 2014 году составляли 14001,6 млн сомов, то в 2016 году выросли до 26644,6 млн сомов. Другими словами, прирост составил 90,3 %. Темпы прироста коснулись всех видов счетов, а именно: для расчетных счетов 132,6 %, депозитов до востребования 87 %, срочных депозитов 90,5 %. Позитивной тенденцией в срочных депозитах физических лиц являются высокие темпы прироста в практически во всех категориях срочности. К наиболее высоким темпам прироста из данного списка относятся депозиты сроком от 1 года до 3 лет - 120,5 %.

В разрезе валют в коммерческих банках Кыргызской Республики наблюдалась явная тенденция преобладания депозитов в иностранной валюте над депозитами в национальной валюте до 2016 года. Такая тенденция характерна для 2015 года. Данное обстоятельство вполне объяснимо. В 2015 году изменения валютного курса отразились на превышении долларовых валют над сомовыми депозитами. Такая ситуация объясняется тем, что находящиеся в иностранной валюте не подвергаются риску обесценения в связи с ростом цен. Ни для кого не секрет, что доллар США является свободно конвертируемой валютой. Поэтому вкладчики отдают предпочтение держать свои сбережения в иностранной валюте, чтобы не подвергать себя риску связанной с инфляцией.

Таблица 2

Динамика депозитов физических лиц в ин. валюте коммерческих банков Кыргызской Республики за 2014 -2016 годы.

(млн сомов)

Период	**2014 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**Прирост 2016 г. к 2014 г.**
Расчетные счета	176,7	430,8	569,5	222,4
До востребования	7 640,9	12 219,0	11 968,0	56,6
Срочные депозиты	12 796,5	18 618,6	13 482,3	5,4
в том числе, по срокам				
0 - 1 месяца	920,4	1 332,2	890,1	-3,3
1 - 3 месяца	1 433,3	2 002,4	1 732,8	20,9
3 - 6 месяцев	2 196,3	3 023,5	2 540,3	15,7
6 - 12 месяцев	3 356,1	4 856,6	4 520,5	34,7
1 - 3 года	4 817,6	7 211,1	3 648,1	-24,3
более 3 лет	72,8	192,9	150,4	106,7
Депозиты физических лиц в ин. валюте	20 614,0	31 268,4	26 019,8	26,2

Источник: Таблица составлена на основе Бюллетеня НБ КР №12, 2016 г.

Из представленных данных видно, что депозиты физических лиц в иностранной валюте имеют разный диапазон колебаний. За трехлетний период они выросли с 20614 млн сомов до 26019,8 млн сомов, или прирост составил 26,2 %. Расчетные счета в иностранной валюте выросли с 176,7 млн сомов до 569,5 млн сомов, или прирост составил 222,4 %. Валютные счета до востребования

физических лиц выросли с 7640,9 млн сомов до 11968 млн сомов, их прирост составил 56,6 %. По объему срочные депозиты превышают депозиты до востребования, но отстают по темпам прироста. В целом за 2014-2016 годы прирост срочных депозитов в иностранной валюте составил 5,4 %. Однако в составе срочных депозитов более высокие темпы прироста у депозитов сроком более 3 лет – 106,7 % и депозиты сроком 6-12 месяцев - 34,7 %. Дело в том, что многие иностранные граждане используют данный вид срочных депозитов, как краткосрочную форму хранения денежных средств. Кроме этого, для торговых операций среди предпринимателей малого и среднего бизнеса эти депозиты пользуются большой популярностью. В целом по всем видам срочных депозитов имеется прирост, что является положительной стороной в формировании стабильной части депозитной базы.

Такая динамика темпов прироста свидетельствует, что население постепенно стало проявлять больше интереса к срочным вкладам. В то же время тенденция превышения срочных вкладов населения над депозитами до востребования увеличивают возможности банков в предоставлении кредитов на более длительные сроки.

К банкам, которые активно работают с вкладами населения, относятся ОАО «РСК Банк», ОАО «Оптима Банк», ОАО «Коммерческий Банк Кыргызстан», ЗАО «Демир Банк», ОАО «Росинбанк», КИКБ и т.д. В последнее время многие банки стали расширять спектр предлагаемых вкладов, особенно по срочным вкладам. Поэтому их доля в последние годы увеличивается как в национальной валюте, так и в иностранной валюте.

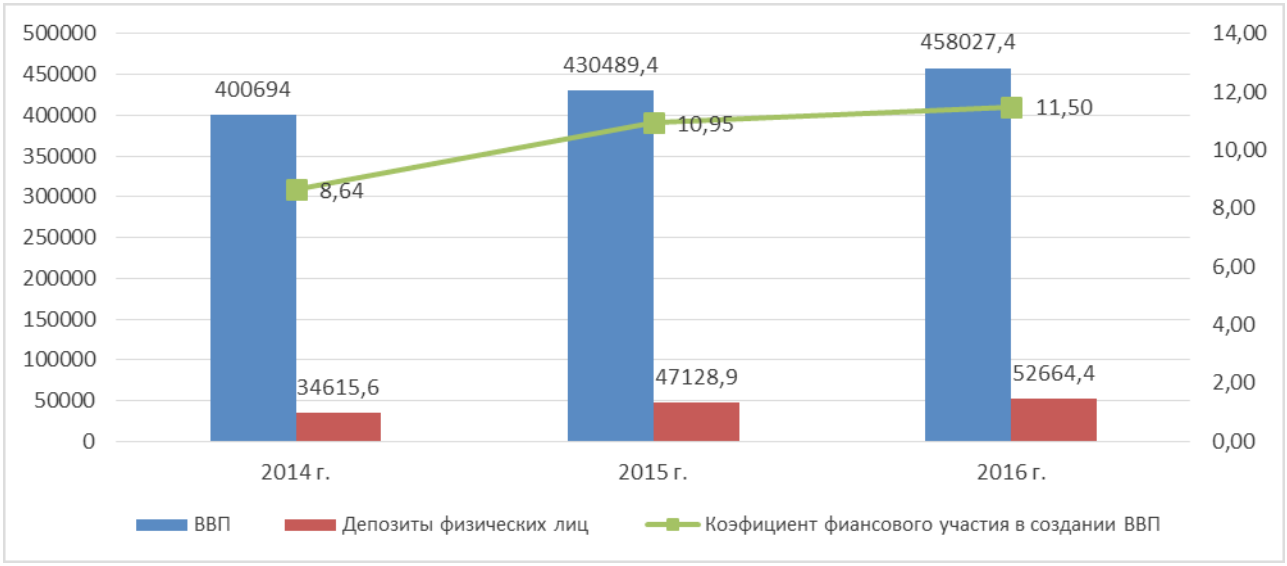


Рисунок 2 - Финансовое участие вкладов населения в создании ВВП (млн сомов)

Данные, приведенные на рисунке, демонстрируют финансовое участие вкладов населения в создании ВВП. За 2014-2016 годы идет рост ВВП с 400694 млн сомов до 458027,4 млн сомов, депозитов физических лиц с 34615,6 млн сомов до 52664,4 млн сомов. Положительным фактором является рост коэффициента финансового участия вкладов населения в создании ВВП с 8,64% до 11,5%. Рост данного коэффициента говорит, что банки активизировали свою деятельность по привлечению свободных денежных средств населения.

Таким образом, подводя итоги выше изложенному материалу, можно сказать, что в развитии сберегательного дела коммерческих банков Кыргызской Республики отмечены тенденции роста в целом по привлекаемым депозитам. При этом произошло увеличение как депозитов

до востребования, так и срочных депозитов. Рост срочных депозитов в национальной валюте свидетельствует о повышении общественного доверия к коммерческим банкам и формировании устойчивой ресурсной базы, которая, в свою очередь, может содействовать укреплению кредитного потенциала и удовлетворению потребностей хозяйствующих субъектов в денежных средствах.

Список литературы:

1. Банковское дело: розничный бизнес: учебное пособие / кол. авторов; под ред. Г.Н. Белоглазовой и Л.П. Кроливецкой. - М.: КНОРУС, 2010.
2. Закон Кыргызской Республики О защите банковских вкладов (депозитов) (в редакции Законов КР от 29 апреля 2009 года N 139, 3 марта 2010 года N 42)
3. Бюллетень НБКР №12 2016 гг. Бишкек: 2017. http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1479&lang=RUS

УДК 336.77.067

Макембаева Рита Бектуровна
э.и.к., доцент
Ж. Баласагын атындагы
КУУ Экономика факультети

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН АГРАРДЫК СЕКТОРУН БАНКТАРДЫН НАСЫЯЛООСУ

Аннотация

Бул макалада облустар жана валюталар боюнча агардык сектордун банктар тарабынан насыялоосунун аналитикалык сереп абалы көрсөтүлгөн.

Негизги сөздөр: банктын насыялоосу, агрардык сектор, чет өлкө валютасындагы кредиттер, улуттук валютадагы кредиттер айыл чарба өндүрүшү.

Макембаева Рита Бектуровна
к.э.н., доцент
Экономический факультет
КНУ им. Ж. Баласагына

БАНКОВСКОЕ КРЕДИТОВАНИЕ АГРАРНОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В данной статье представлен аналитический обзор состояния банковского кредитования агарного сектора в разрезе валют и областей.

Ключевые слова: банковское кредитование, аграрный сектор, кредиты в иностранной валюте, кредиты в национальной валюте, сельскохозяйственное производство.

Makembaeva Rita Bekturovna
candidate of economic science of
Economic faculty of the KNU. J. Balasagyn

BANK LENDING TO THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Annotation

This article presents an analytical overview of the status of Bank crediting of agrarian sector in terms of currencies and regions.

Key words: Bank lending, agricultural sector loans in foreign currency loans in national currency, agricultural production.

Банковское кредитование является опорой современной экономики, в том числе и аграрного сектора. В то же время кредитование сельского хозяйства по сравнению с другими отраслями

экономики находится в зоне наибольшего риска. Другими словами, аграрный сектор сильно зависит от влияния внешних факторов: климатических условий, сезонности работ, экономического положения страны и покупательской способности населения. В условиях рыночной экономики сельское хозяйство для обеспечения непрерывного кругооборота оборотного и основного капитала особо остро нуждается в источниках финансирования, в качестве которых выступает кредит. На данный момент сельское хозяйство представляет собой сложную структуру, состоящую из малых и средних форм хозяйствования. Кредитование через коммерческие банки занимает наибольшую долю в кредитовании аграрного сектора и имеет свои особенности, обусловленные сферой деятельности.

Банковская форма кредита является наиболее распространенной формой, поскольку именно банки чаще всего предоставляют свои ссуды субъектам, нуждающимся во временной финансовой помощи. По объему ссуда при банковской форме кредита значительно выше ссуд, выдаваемых при каждой из других форм. В Кыргызской Республике сельское хозяйство занимает важное место, поэтому развитию этой отрасли экономики со стороны государства уделяется особое внимание, при этом немаловажную роль в данном направлении занимает банковское кредитование.

Коммерческие банки, располагая определенным кредитным потенциалом, организовывают многократное кругообращение денежных средств на возвратной основе, в частности в сельском хозяйстве кредит в большей части направляется на затраты растениеводства и животноводства.

Перейдем к анализу банковского кредитования коммерческими банками в разрезе отраслей экономики, концентрируя большее внимание на сельскохозяйственном производстве.

Большая часть населения Кыргызской Республики занимается сельскохозяйственной деятельностью. Поэтому неудивительно, что наиболее популярным кредитом в Кыргызстане является сельскохозяйственный кредит. Как следует из таблицы 1, за 2014-2016 годы кредиты, направленные на развитие экономики, имеют положительную динамику.

Таблица 1

Кредиты в национальной валюте, выданные коммерческими банками в разрезе отраслей экономики (млн сомов)

Отрасли	**2014**	**2015**	**2016**	**Прирост 2016 к 2014 в %**
Промышленность	1 572,2	2 094,5	3 198,3	103,4
Сельское хозяйство	12 202,8	15 212,9	18 247,3	49,5
Транспорт и связь	624,6	705,3	784,2	25,5
Торговля	9 387,6	10 791,9	10 783,8	14,9
Заготовка и переработка	351,2	262,0	282,3	-19,6
Строительство	1 230,9	1 472,7	1 674,9	36,1
Ипотека	2 066,0	2 400,6	5 126,0	148,1
Потребительские кредиты	4 040,3	6 163,2	8 340,7	106,4
Прочие	1 887,4	3 112,2	3 437,6	82,1
Всего	33 363,2	42 215,3	51 875,0	55,5

Источник: таблица составлена на основании отчетных данных бюллетеня НБ КР за 2016 год.

Кредиты в национальной валюте, выданные коммерческими банками, в разрезе отраслей экономики выросли с 33363,2 млн сомов до 51 875,0 млн сомов, или прирост составил 55,5 %. Самые высокие темпы прироста характерны для ипотеки, потребительских кредитов, кредитных вложений в промышленность и сельское хозяйство. Кредиты в сельское хозяйство выросли в 2014 году с

12202,8 млн сомов до 18247,3 млн сомов в 2016 году. За трехлетний период прирост в аграрный сектор экономики составил 49,5 %.

Всем известно, что сельское хозяйство подвержено влиянию высоких рисков, вероятность появления которых связана с сезонностью производства и негативными последствиями изменения климатических условий. При возникновении этих рисков потенциальные заемщики теряют свою платежеспособность, последствиями которой может стать невозврат кредитов. Невозврат кредитов со стороны сельскохозяйственных работников ставит под угрозу устойчивость кредитных учреждений и способствует сокращению спроса со стороны потенциальных заемщиков на эти заемные источники.

За анализируемый период постепенный рост выдаваемых кредитов в аграрный сектор экономики свидетельствует о налаженной работе коммерческих банков в процессе кредитования данной категории заемщиков. Коммерческие банки учитывают специфику сельскохозяйственного производства, что позволяет им расширить объемы кредитов и увеличить клиентскую базу. Увеличение объемов кредитования в растениеводство и животноводство является важным для экономики страны.

За 2014-2016 годы доля кредитов в национальной валюте агросектору в банковской системе Кыргызской Республике составила 35-37 %. Несмотря на некоторое снижение доли агрокредитов в 2016 году, данный вид кредита в отраслевой классификации остается стабильным, что свидетельствует о имеющимся спросе на это вид заемных источников. Из всего кредитного портфеля банковской системы сельскохозяйственные кредиты практически занимают одну третью часть, что говорит о сосредоточении банковской клиентуры в аграрном секторе экономики. При рыночной экономике сельскохозяйственное производство особо остро нуждается в его финансировании. Принимая во внимание данное обстоятельство, кредитные учреждения активно стали работать в данном направлении, тем более что обеспечение продовольствием населения, а промышленность - сельскохозяйственным сырьем является необходимым условием экономического роста нашей республики. В последние годы ведется неустанная работа по разработке новых кредитных продуктов, которые бы стали удовлетворять потребностям аграрного сектора экономики страны. Теперь перейдем к рассмотрению кредитов в иностранной валюте, выданные коммерческими банками в разрезе отраслей экономики.

Таблица 2

Кредиты в иностранной валюте, выданные коммерческими банками в разрезе отраслей экономики (млн сомов)

	2014 г	**2015 г**	**2016 г**	**Прирост 2016 к 2014 в %**
Промышленность	4 890,6	5 839,5	5 413,7	10,7
Сельское хозяйство	***2 221,3***	***2 481,3***	***1 113,3***	***-49,9***
Транспорт и связь	893,9	994,8	810,9	-9,3
Торговля	18 603,8	20 365,5	17 298,8	-7,0
Заготовка и переработка	110,0	227,8	178,9	62,5
Строительство	3 643,6	3 900,8	4 065,4	11,6
Ипотека	6 267,2	6 921,7	3 279,2	-47,7
Потребительские кредиты	2 605,2	2 545,8	1 281,8	-50,8
Прочие	6 157,5	8 461,1	8 182,2	32,9
Всего	**45 393,2**	**51 738,3**	**41 624,0**	-8,3

Источник: таблица составлена на основании отчетных данных бюллетеня НБ КР за 2016 год.

Как видно из представленных данных, за 2014-2016 годы кредитование отраслей экономики в иностранной валюте имело разную амплитуду колебаний. Позитивная динамика роста выданных кредитов по всем отраслям наблюдалась в 2015 году. Однако в 2016 году произошло снижение банковского кредита практически во всех отраслях за исключением заготовки и переработки, а также в строительстве и промышленности. Резкое снижение банковского кредитования произошло в области ипотеки, потребительских кредитов и сельского хозяйства. За трехлетний период валютные кредиты в сельское хозяйство сократились с 2221,3 млн сомов в 2014 году до 1113,3 млн сомов в 2016 году. Сокращение кредитов в иностранной валюте на развитие сельского хозяйство составило 49,9 %. Снижение кредитов в данную отрасль прежде всего связано с низкой платежеспособностью населения, работающего в аграрном секторе, которое получает доходы в национальной валюте. Девальвация сома приводит к росту курса доллара США, что, в свою очередь, способствует возникновению валютного риска, результатом которого становится образование просроченной задолженности.

Доля аграрного кредита в иностранной валюте, выданная коммерческими банками Кыргызской Республики, за 2014-2016 годы колебалась в пределах 3-5 %. Удельный вес сельскохозяйственных кредитов в иностранной валюте в 2016 году составил 3 %, по отношению с предшествующими годами уменьшился. Сокращение валютных кредитов прежде всего объясняется невыполнением взятых на себя обязательств со стороны заемщиков, которые не смогли вовремя вернуть свой долг банкам. В свою очередь, чтобы обеспечить себе безопасность, связанную с кредитным и валютным риском, они (банки) ограничивают выдачу кредитов в иностранной валюте или вообще их не выдают. В такой ситуации банки особенно тщательно осуществляют оценку кредитоспособности как корпоративных клиентов, так и заемщиков, относящихся к розничной клиентуре. При этом особенно важно обратить внимание на отрасль экономики, где работает заемщик, чтобы определить степень отраслевого риска. Более наглядно динамика кредитования аграрного сектора экономики Кыргызской Республики в разрезе валют представлена на графике.

Рисунок 1 - Динамика кредитования аграрного сектора экономики Кыргызской Республики в разрезе валют

Представленные на графике данные демонстрируют позитивную динамику роста выданных кредитов в национальной валюте и отрицательную динамику снижения кредитов в иностранной

валюте. Коммерческие банки в большинстве своем придерживались в проводимой ими кредитной политике позиции выдачи сомовых кредитов, так как функционирующие представители малого и среднего бизнеса получают доходы от своей деятельности, в частности в сельском хозяйстве, также и в других отраслях экономики, в национальной валюте. Кредиты населению, работающему в аграрном секторе, особенно необходимы в период весенне-полевых работ, когда нужно приобретать семена, посадочный материал, то есть осуществлять подготовку к новому сезону производства сельскохозяйственных культур. Рост кредитов в сельскохозяйственный сектор является положительной тенденцией, особенно в национальной валюте, так как позволяет сельскохозяйственным товаропроизводителям, работающих в основном на отечественный рынок, вовремя рассчитываться с банком по своим долгам.

Перейдем к рассмотрению кредитов коммерческих банков в разрезе областей Кыргызской Республики по отраслям экономики, в частности кредитов, направленных на сельскохозяйственное производство.

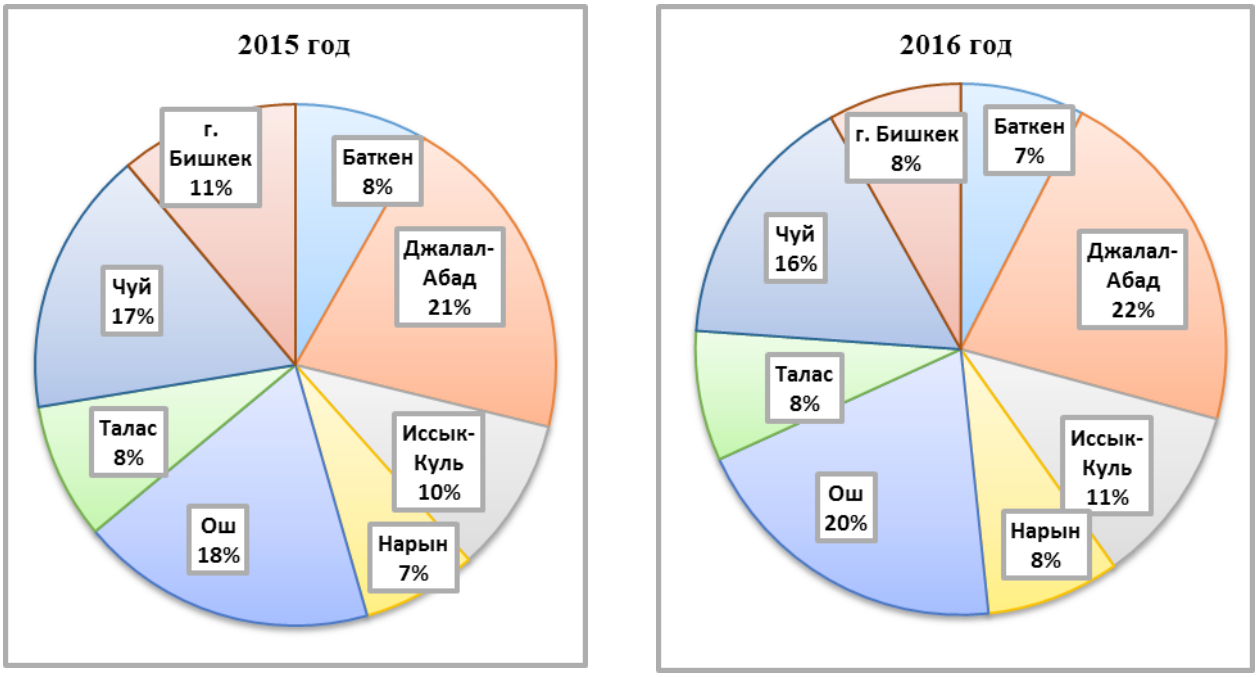


Рисунок 2 - Доля аграрного кредитования в разрезе областей Кыргызской Республики за 2015-2016 годы[1]

В региональном разрезе лидирующую позицию в агрокредитовании занимает Джалал-Абад, на втором месте находится Ош, на третьем месте - Чуйская область. Благоприятные климатические условия в этих регионах позволяют сельским товаропроизводителям активно работать в области растениеводства, при этом они для расширения объемов производства берут кредиты в коммерческих банках, становясь постоянной банковской клиентурой. Доля участия банков в аграрном кредитовании в разрезе областей Кыргызской Республики за 2015-2016 годы сильно отличается. Высокий удельный вес сельскохозяйственных кредитов в 2016 году принадлежит таким регионам, как Джалал-Абад – 22 %, Ош – 20 %, Чуй – 16 %. В совокупности их доля в сельскохозяйственном производстве составила 60 %. На другие регионы в совокупности приходится 40 %, их доля колеблется в пределах 7-11 %.

Таким образом, кредитование экономики банками за последние годы активизируется,

1 Источник: таблица составлена на основании отчетных данных бюллетеня НБ КР за 2016 год.

положительной тенденцией является активность самих заемщиков в получении кредитов, а также повышение их платежной дисциплины. Вместе с тем кредитные организации и представители малого и среднего бизнеса, а также население в целом понимают важность развития сельскохозяйственного сектора для экономики страны.

Список литературы:

1 Банковское дело. Учебник. /Под ред. Г.Г. Коробовой – М.: Экономистъ, 2014.
2 Банковское дело. Учебник. /Под ред. Лаврушин О.И. – Москва, Финансы и статистика, 2014.
3 Годовой отчет НБКР за 2016 г. Бишкек, 2017.
4 Бюллетень НБКР за 2016 год. Б.: 2017. Сельское хозяйство Кыргызской Республики 2016 г. http://stat.kg/media/ publi-cationarchive/ca2196d5-09ea-46ae-bf23-1a80255b391a.pdf

УДК 1. 338.36(574)

Андреева Г.М.
Тараз инновациялык-гуманитардык университети,
экономика илимдеринин магистери

КАЗАКСТАНДЫН ӨНӨР ЖАЙЫН ИННОВАЦИЯЛЫК ӨНҮКТҮРҮҮНҮН ИНСТИТУЦИОНАЛДЫК ЧӨЙРӨСҮН ЖАКШЫРТУУ

Аннотация

Макаланын максаты Казахстандын өнөр жайынын кыйла келечектүү багыттарынын өнүгүүсүн талдоо. Макалада мамлекеттик жеке өнөктөштүктүн инновациялык өнүгүүсүндө институционалдык чөйрөнү жакшыртуунун бир кыйла натыйжалуу формасы катары өнөр жайдын өнүгүүсүнө өбөлгө боло тургандыгы каралган. Бул иште изилдөө методдору катарында илимий талдоо жана синтез, дедукция жана индукция, тарыхый жана логикалык, бирдиктүүлүк, формалдаштыруу, абстрактуулуктан айкындуулукка методдору колдонулган. Казахстандын экономикасын өнөр жайлык модернизациялоонун алкагында эң артыкчылыктуу маселелер келтирилген. Улуттук экономиканын жана алардын өнөр жай секторлорунун заманбап шарттарда өнүгүүнүн контекстинде мамлекеттик жеке өнөктөштүктүн эң актуалдуу формалары талданган. Ушул негизде Казахстандын азыркы жетишкендиктери жана натыйжалар каралган. Макаланын максатынын алкагында институттардын мүмкүн болгон өз ара аракеттенүү механизмдери талданган. Адистештирилген программаларды түзүдөө жана мамлекеттик саясатты жөнгө салууда сунуш катары натыйжаларын пайдаланса болот.

Ачкыч сөздөр: институциалдык чөйрө, мамлекеттик жеке өнөктөштүк, чет өлкөлүк инвестициялоо, капиталдын экспансиясы, аралаш каржылоо, инновациялык өнүгүү, дасыккан жигердүү ишкердик

Андреева Г.М.
Таразский инновационно-гуманитарный университет,
магистр экономических наук

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ КАЗАХСТАНА

Аннотация

Целью данной статьи является анализ наиболее перспективных направлений развития промышленности Казахстана. В статье рассмотрено государственно-частное партнерство как одна из наиболее эффективных форм совершенствования институциональной среды инновационного развития, способствующего развитию промышленности. В качестве методов исследования в работе использованы методы научного анализа и синтеза, дедукции и индукции, единства исторического и логического, формализации, от абстрактного к конкретному. Приведены наиболее приоритетные задачи в рамках промышленной модернизации экономики Казахстана. Проанализированы наиболее актуальные формы государственно-частного партнерства в контексте современных условий развития национальных экономик и их промышленных секторов. Рассмотрены существующие достижения

Казахстана и результаты в данной сфере. Проанализированы возможные механизмы взаимодействия институтов в рамках цели статьи. Результаты могут быть использованы в качестве рекомендаций при создании специализированных программ и регулирования государственной политики.

Ключевые слова: институциональная среда, государственно-частное партнерство, зарубежное инвестирование, экспансия капитала, смешанное финансирование, инновационное развитие, проактивное предпринимательство

Andreeva G.M.,
Taraz University of Innovation and Humanity,
Master of Economic Sciences

IMPROVEMENT OF INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF INDUSTRY OF KAZAKHSTAN

Abstract

The purpose of this article is to analyze the most promising areas for the development of Kazakhstan's industry. The article considers public-private partnership as one of the most effective forms of improving the institutional environment for innovation development that contributes to the development of industry. As methods of research in the work used: the method of scientific analysis and synthesis, deduction and induction, the unity of historical and logical, formalization, from the abstract to the concrete. The most topical tasks in the framework of industrial modernization of the economy of Kazakhstan are listed. The most actual forms of public-private partnership in the context of modern conditions for the development of national economies and their industrial sectors were analyzed. Existing achievements of Kazakhstan and results on this ground are considered. Possible mechanisms for interaction of institutions within the scope of the article are analyzed. The results can be used as recommendations for the creation of specialized programs and the regulation of public policy.

Keywords: institutional environment, public-private partnership, foreign investment, capital expansion, mixed financing, innovative development, proactive entrepreneurship

Глобальная экономическая система, формирующаяся в настоящее время, предполагает глобальную конкурентную среду, в которой национальным производителям товаров и услуг противостоят лучшие, крупнейшие и наиболее конкурентоспособные компании всего мира. В таких условиях приобретает особую значимость индустриальная модернизация экономики Казахстана как процесс, направленный на формирование в стране индустриального комплекса, способного выдерживать глобальную конкуренцию. Следовательно, и масштаб, и характер осуществляемой индустриальной модернизации чрезвычайно обширны и значимы.

Задачи, которые необходимо решать в рамках столь масштабных модернизационных преобразований, требуют активного участия государства, так как силами исключительно частного бизнеса эти преобразования практически невыполнимы. Здесь большую роль может играть государственно-частное партнерство, поскольку именно крупномасштабность решаемых в его рамках задач является основным мотивом его реализации, что подчеркивают многие ученые: «В рамках частно-государственного партнерства решается ряд общественных задач, которые без такой формы взаимодействия государства и частного сектора решены быть не могут» [1, с. 10].

В связи с этим особого внимания заслуживает формирование институциональной среды,

благоприятной для активизации применения в Казахстане механизмов государственно-частного партнерства как инструмента развития, наиболее адекватного характеру задач крупномасштабной индустриальной модернизации, среди которых одной из главных является повышение инновационной активности промышленности. Государственно-частное партнерство не предполагает устойчивого терминологического определения, так как включает многие формы совместного участия государства и бизнеса в реализации различных проектов. В.Г.Варнавский полагает, что «партнерства являются инструментом развития в интересах различных групп общества в целом, поскольку основаны на реальных проектах и реализуются органами государственной власти совместно с частными компаниями на пользу общества» [2, с. 14-15]. На наш взгляд, понятие государственно-частного партнерства может охватывать широкий спектр форм и направлений сотрудничества частного бизнеса и государства по решению масштабных задач экономического развития, основанного на принципах предпринимательства.

− Следует отметить, что формы и направления ГЧП достаточно многообразны, так как отражают по сути практически все используемые в бизнес-процессах инструменты, только на основе сотрудничества государства и бизнеса. Такое многообразие форм находит отражение и в множественности их группировок, выделяемых отдельными авторами. Так, российские ученые Д.Е. Сорокин и Л.В. Никифоров выделяют такие формы государственно-частного партнерства [участие государства в финансировании проекта - не более 50 % от общей стоимости проекта;

− участие в уставном капитале компании, создаваемой для реализации проекта, - не более 50 % - 1 акция, но не менее доли участия в финансировании проекта;

− предоставление долгосрочных займов;

− предоставление государственных гарантий и поручительств;

− обеспечение необходимой инфраструктурой и/или участие в проекте государственных инфраструктурных компаний;

− содействие в осуществлении экспортных операций, в том числе политическая поддержка в рамках торговых соглашений;

− предоставление прав недропользования на профильные сырьевые месторождения в объемах, необходимых для реализации проекта и дальнейшего функционирования компании, либо организация разработки необходимых месторождений и предоставление сырья для реализации проекта и дальнейшего функционирования компании;

− устранение (снижение) административных барьеров, препятствующих реализации проекта и дальнейшему функционированию производства;

− обеспечение квалифицированными трудовыми ресурсами, в том числе за счет развития объектов образования, организации курсов по подготовке и переподготовке кадров, формирования условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы;

− развитие научно-исследовательской инфраструктуры;

− выделение земельных участков, необходимых для реализации проекта.

Рассматривая направления совершенствования институциональной среды, благоприятной для государственно-частного партнерства применительно к задачам индустриальной модернизации, можно отметить, что в данном случае целесообразен поиск новых, более сложных и комплексных форм ГЧП. Это не означает отказа от традиционных форм, таких как участие государства в капитале бизнес-структур, государственные закупки, предоставление государственных гарантий и разного рода инструментов административно-регулятивного характера. Однако, принимая во внимание особенности и потребности индустриальной модернизации, направленной на формирование высококонкурентоспособного индустриального сектора, данных простых форм ГЧП может

оказаться недостаточно. Помимо масштабности задач индустриальной модернизации, другим важным фактором, влияющим на конфигурацию ее методов и в том числе государственно-частного партнерства, является «внешний фон» функционирования казахстанской экономики, то есть все большая активизация процессов глобализации.

Исходя из отмеченной совокупности условий и факторов проведения индустриальной модернизации в Казахстане, на наш взгляд, целесообразно предложить обновленный подход к использованию механизма государственно-частного партнерства. Можно предложить в качестве такого подхода ГЧП в условиях глобализации концепцию «проактивного государственно-частного предпринимательства». Двумя основными принципиальными отличиями данной концепции от превалирующего подхода к государственно-частному партнерству являются, во-первых, акцент на предпринимательский характер реализуемых проектов, то есть их ориентацию на коммерческую эффективность, и, во-вторых, проактивный, то есть упреждающий и заблаговременный характер реализуемых проектов, направленность на достижение стратегических целей развития национальной экономики.

В рамках предлагаемой концепции ГЧП целесообразно разрабатывать и внедрять более сложные, многокомпонентные формы и методы совместных действий государственных институтов и бизнес-структур, позволяющие быстрее и эффективнее осуществлять индустриальную модернизацию. При этом больший упор целесообразно делать на реализацию предпринимательского потенциала государства, пока что используемого далеко не в полной мере. Именно предпринимательские функции государства могут оказать решающее влияние на повышение эффективности государственно-частного партнерства и ускорить процесс индустриальной модернизации.

Рассматривая перспективные направления развития механизма ГЧП применительно к индустриальной модернизации, следует исходить из двух основополагающих императивов этого процесса: потребностей и задач индустриальной модернизации в контексте инновационного развития промышленности Казахстана и особенностей глобальной экономики, в условиях которой эта модернизация будет осуществляться.

Потребности индустриальной инновационной модернизации экономики Казахстана предопределяют ряд задач, среди которых можно выделить следующие:

1. Необходимость осуществления крупномасштабных инвестиций в развитие индустриальной, инновационной, научной и технологической базы национальной экономики.

2. Технологическая модернизация производственной базы отечественной индустрии, в том числе за счет получения доступа к передовым иностранным технологиям и ноу-хау.

3. Концентрация всех видов ресурсов в рамках крупных организационных форм бизнеса, в которых будет возможна реализация прогрессивных технологических решений и которые станут локомотивами индустриальной модернизации.

4. Обеспечение доступа к крупным рынкам сбыта высокотехнологичной продукции казахстанских товаропроизводителей.

В свою очередь особенности глобальной экономики, успешная интеграция в которую является одним из условий индустриальной модернизации и инновационного развития Казахстана, обусловливают, в том числе, и специфику форм и методов ГЧП, в числе основных из которых можно указать следующие:

1. Высокий уровень монополизации мировых рынков высокотехнологичной продукции, проникновение на которые для новых игроков крайне затруднено.

2. Относительная простота и доступность финансовых ресурсов на мировых рынках, в том числе и для компаний развивающихся стран.

3. Нарастающие в последние годы процессы концентрации капитала, выражающиеся в постоянном росте количества и объемов сделок слияний и поглощений, что ведет к неуклонному укрупнению и росту мощи ведущих компаний мира.

4. Транснационализация крупного бизнеса, в том числе в индустриальном секторе.

5. Растущая зависимость глобальной экономики и отдельных ее секторов, включая реальное производство, от конъюнктуры и волатильности мировых финансовых рынков.

Исходя из указанных потребностей индустриальной модернизации и особенностей глобальной экономической среды, в рамках выдвинутой выше концепции «проактивного государственно-частного предпринимательства» можно предложить следующие формы развития ГЧП, адекватного перспективным этапам развития экономики Казахстана:

− активизация деятельности государственных институтов развития с более четкой ориентацией на достижение целей индустриальной модернизации;

− осуществление зарубежных инвестиций и содействие экспансии казахстанского капитала на зарубежные рынки, в том числе в части прямых и портфельных инвестиций;

− формирование крупных вертикально-интегрированных компаний индустриально-инновационного профиля с участием государственных активов с целью создания точек роста высокотехнологичных производств и кластеров;

− совершенствование и развитие различных форм государственного протекционизма и патроната отечественных компаний, выходящих на зарубежные рынки конечной продукции;

− формирование системы ускоренного инновационно-технологического развития экономики на основе государственно-частного партнерства.

Здесь представляется целесообразным более детально рассмотреть последние четыре предлагаемых автором формы государственно-частного партнерства.

Первым из этих направлений ГЧП, ориентированных на решение задач индустриальной модернизации, является зарубежное инвестирование и государственное содействие экспансии казахстанского капитала. Говоря о данной форме государственно-частного партнерства, можно отметить, что активизации экспансии на зарубежных рынках является в настоящее время актуальной темой в экономических дискуссиях, а также в практике многих крупных компаний, представляющих развивающиеся рынки (для компаний развитых стран экспансионный путь развития стал традиционным уже несколько десятилетий назад, в результате чего сформировались тысячи ТНК). Так, известный российский ученый Б.А.Хейфец говорит о необходимости разработки государственной политики в области экспансии российского капитала на зарубежные рынки и предлагает в качестве основного направления такой политики государственную поддержку зарубежной экспансии бизнеса [3, с. 29]. Казахстанский ученый В.Ю.Додонов предлагает более широкий подход к экспансии, обосновывая «концепцию страны-инвестора инновационного типа» [4, с. 34], в рамках которой предлагается использование в том числе и государственных средств для инвестирования в зарубежные компании.

Надо также отметить, что казахстанские компании различных сфер деятельности еще в середине 2000-х годов достаточно активно осуществляют экспансию на зарубежные рынки. Так, по данным Национального банка РК, в 2006 году «экспансия казахстанских банков в страны СНГ привела к увеличению объемов прямых инвестиций банков за границу на 106 млн долл. [5, с. 36]. Также активно осуществляли зарубежные инвестиции и компании нефинансового сектора. Так, весной 2007 года государственная газотранспортная компания «КазТрансГаз» выкупила у грузинского правительства за 12,5 млн долл. США газораспределительное предприятие «Тбилгаз». Компания International Mineral Resources (IMR), аффилированная с крупнейшей в Казахстане Евразийской

промышленной ассоциацией (ЕПА), получила контроль над российским производителем хромистых ферросплавов – ОАО «Серовский завод ферросплавов». Компания Kazakh Gold Group Ltd. совместно с британской Oxus Gold выиграла два открытых тендера на покупку золотых активов в Румынии [6]. НАК «Казатомпром», купив у Toshiba 10 % акций американской компании Westinghouse, получила доступ на рынок топлива для реакторов западного образца, АО «Разведка Добыча «Казмунайгаз» в декабре 2007 года приобрела 50-процентную долю в компании CITIC Canada Energy Limited**.** Такие примеры становятся все более многочисленными и свидетельствуют о растущем понимании бизнесом важности зарубежных инвестиций и экспансии на новые рынки.

Тем не менее государственная политика поддержки экспансии казахстанского капитала практически отсутствует.

Исходным пунктом формирования и реализации такой государственной политики должна быть ее целевая ориентация на решение задач индустриальной модернизации как основы повышения конкурентоспособности и устойчивого развития страны. Генеральная цель предопределяет задачи осуществления зарубежных инвестиций и экспансии казахстанского капитала. Эти задачи должны быть четко направлены на формирование различных институциональных условий развития инноваций, в частности, на получение доступа к передовым технологиям, финансовым ресурсам, профессиональным кадрам, управленческим решениям и, наконец, рынкам сбыта высокотехнологичной продукции. Эти задачи в свою очередь обусловливают формы и методы осуществления экспансии казахстанского капитала, а также их взаимосвязи и сочетания, которые могут существенно варьироваться в зависимости от сложности решаемых проблем.

Задачи экспансии в контексте содействия индустриальной модернизации отечественной экономики предполагают получение доступа к ключевым видам ресурсов, необходимых для модернизации – технологиям, ноу-хау, финансам и человеческим ресурсам, а также обеспечение доступа на рынки сбыта производимой продукции. Для решения этих задач целесообразно комплексное использование всех основных направлений осуществления инвестиций – как корпоративного сектора, так и государственных средств, включая бюджетные и иные непосредственно государственные средства (например, Национального фонда), а также средства компаний с государственным участием, институтов развития.

Также государство в рамках целенаправленной стратегии экспансии казахстанского капитала может применять стимулирующие рычаги для содействия перетоку средств институциональных инвесторов (пенсионного фонда, банков и т.д.) в важные для модернизации казахстанской экономики сферы и компании. Такая кооперация усилий государства и корпоративного сектора в рамках экспансии на внешние рынки будет формировать новое для казахстанской практики направление государственно-частного партнерства, ориентированного на решение задач повышения инновационной активности наряду с достижением прагматичных целей развития коммерческой активности частного сектора.

Формы осуществления зарубежных инвестиций могут быть достаточно разнообразны. Каждая из этих форм соответствует решению определенных задач. Так, участие в капитале высокотехнологичных компаний и венчурных фондов позволит казахстанским участникам рынка получить доступ к передовым технологиям и перспективным разработкам. Участие в капитале крупных компаний, занимающих лидирующие позиции на рынке, даст возможность партнерства в сфере обучения казахстанского персонала навыкам менеджмента в специфических областях высокотехнологичного производства, а также позволит получить доступ к рынкам сбыта продукции казахстанской продукции. С другой стороны, выход казахстанских компаний на зарубежные финансовые рынки создаст возможности посредством эмиссии ценных бумаг как для привлечения

стратегических партнеров-акционеров в лице крупных высокотехнологичных компаний, так и для аккумулирования финансовых ресурсов, требующихся для организации современных конкурентоспособных производств в стране.

С этим направлением государственно-частного партнерства смыкается и другое важное направление – формирование крупных компаний, которые в перспективе могут вырасти до масштабов транснациональных корпораций и стать локомотивами индустриальной модернизации казахстанской экономики и вывести свою продукцию на высококонкурентные мировые рынки. Формирование крупных компаний с использованием механизмов государственно-частного партнерства может осуществляться разными путями – развитием существующих национальных компаний, поддержкой крупного негосударственного бизнеса на взаимовыгодных условиях, формированием новых структур с совместным государственно-частным капиталом. Также разнообразны могут быть и применяемые в этом процессе механизмы ГЧП, которые целесообразно использовать на всех стадиях формирования и развития казахстанских ТНК – от учреждения до продвижения продукции на зарубежные рынки. Наиболее перспективными из таких механизмов могут быть, по нашему мнению, следующие (таблица 1).

Таблица 1

Механизмы государственно-частного партнерства в сфере формирования и развития крупных казахстанских корпораций – лидеров индустриально-инновационного развития.

Стадии развития / Виды компаний	Создание и становление компании	Рост масштабов деятельности и капитализации	Выход на мировые рынки
Государственные (национальные) компании	Формирование уставного фонда из государственных средств	Консолидация распыленных государственных активов в нескольких крупных компаниях; акционирование с последующей приватизацией и размещением акций среди частных инвесторов	Использование государственных рычагов влияния на мировые рынки для продвижения интересов компаний; предоставление зарубежным покупателям государственных связанных кредитов
Компании с государственным участием	Инвестирование государственных средств; предоставление материальных активов в различных формах (лицензии, недропользование и пр.)	Размещение крупнейших государственных заказов; вертикальная и горизонтальная интеграция с частно-корпоративными структурами в форме создания СП, взаимного обмена акциями	Использование государственных средств для приобретения долей в требующихся для развития бизнеса иностранных компаниях; предоставление льготных финансовых ресурсов для повышения конкурентоспособности продукции
Негосударственные корпорации	Предоставление крупных государственных подрядов, позволяющих быстро пройти этап становления и нарастить капитализацию	Государственные инвестиции в проекты из средств институтов развития; предоставление на льготных условиях сервисных услуг инфраструктурными госкомпаниями (банковские кредиты, страхование экспортных поставок и т.п.); секьюритизация обязательств перед государством	Оказание стабилизационной финансовой помощи в кризисных ситуациях; гарантирование обязательств (в случае реализации крупных проектов или выполнения госзаказов)

Следует отметить, что для всех типов крупных компаний – от государственных до частных - целесообразно использование механизмов ГЧП. Так, для государственных компаний, несмотря на наиболее очевидные направления их развития с использованием государственной поддержки, также весьма целесообразно использование возможностей частного бизнеса, прежде всего – инвестиционных возможностей.

Для этого необходимо провести акционирование и приватизацию, позволяющие привлечь частных инвесторов, которые способны привнести в ранее государственный бизнес более совершенные практики управления, развитые связи с партнерами (в том числе и зарубежными), а также крупные инвестиционные ресурсы, резко повышающие капитализацию фирмы и выводящие ее развитие на новые уровни.

Использование такого механизма ГЧП позволит осуществить ускоренное формирование крупного корпоративного сектора в приоритетных отраслях, сделать формируемые компании привлекательными для частных инвесторов и посредством размещения акций через механизмы открытого фондового рынка получить дополнительные доходы для государственного бюджета. Также надо отметить, что в зависимости от приоритетности отрасли и корпорации государство может оставить за собой контроль за такой компанией, реализуя частным инвесторам лишь часть акционерного капитала. Привлекательность же таких вложений будет обеспечиваться продолжением «опеки» государственными инструментами данных корпораций и в дальнейшем, в частности на третьем из предлагаемых этапов – этапе выхода на мировые рынки и начала преобразования в ТНК. На этом этапе государство может использовать различные рычаги продвижения компании – от прямого лоббирования ее интересов на зарубежных рынках до косвенных, экономических методов проникновения, таких как предоставление странам-партнерам государственных связанных кредитов под закупку продукции конкретной казахстанской компании, в которой сохраняется крупный государственный пакет акций.

Список литературы

1. Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России (аналитический доклад) / Под ред. Р.С.Гринберга. - М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006. - С. 10.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. - М.: Наука, 2005. - С. 14-15.
3. Хейфец Б.А. Зарубежная экспансия бизнеса и национальные интересы России (научный доклад). — М.: ИЭ РАН, 2007. — 48 с.
4. Додонов В. Негативные факторы глобализации и методы нейтрализации их влияния на экономику Казахстана // Известия НАН РК. - 2005. - № 3.

Платежный баланс и внешний долг Республики Казахстан за 2006 год / Национальный банк Республики Казахстан. www.nationalbank.kz

Промышленность. Реальность и формальности. Журнал «Exclusive». – 2007. - № 1.

УДК 343.3

Адылбек Эсенбекович Кадыралиев
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясынын
аспиранты

МАМЛЕКЕТТИК СВЕТТИК ТУРУКТУУЛУККА КАРАТА КОРКУНУЧТУН РЕАЛДУУЛУГУ

Аннотация

Бул илимий макалада мамлекет тарабынан диний ч өйрөгө карата саясаттын натыйжалуулугун күчөтүүнү жогорулатуу боюнча чаралар, светтик мамлекет тууралуу түшүнүк талдоого алынат. Автор светтик мамлекетте адамдын укугу менен динге ишеними ишке ашырылуучу шарттарды туура сактоонун маанилүүлүгүн белгилейт.

Негизги сөздөр: светтик мамлекет, диний чөйрөдөгү саясат, конституциялык ченемдер, жарандардын коопсуздугу, мыйзамдык нормалар.

Адылбек Эсенбекович Кадыралиев
аспирант Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

РЕАЛЬНОСТЬ УГРОЗЫ СВЕТСКИМ УСТОЯМ ГОСУДАРСТВА

Аннотация

В статье рассматриваются предпринимаемые государством усилия по дальнейшему повышению эффективности политики в религиозной сфере, проводится анализ понятия светское государство. Автор подчеркивает важность соблюдения условий, при которых реализуются права человека на свободу и вероисповедание в светском государстве.

Ключевые слова: светское государство, политика в религиозной сфере, конституционные нормы, безопасность граждан, законодательная норма.

Adylbek Esenbekovich Kadyraliev
Graduate student of the
Academy of Public Administration
under the President of Kyrgyz Republic

REALITY OF THREAT TO SECULAR FOUNDATIONS OF THE STATE

Annotation

In this article the efforts on further increase in efficiency of policy made by the state in the religious sphere are considered, the analysis of a concept the secular state is carried out. The author emphasizes importance of observance of conditions under which the human rights to freedom and religion in the secular state are exercised.

Keywords: the secular state, policy in the religious sphere, the constitutional norms, security of citizens, legislative rule.

В Кыргызской Республике в последнее время достаточно часто употребляется словосочетание «светское государство». Так, в ходе встречи 5 января 2018 года с директором Государственной комиссии по делам религий Кыргызской Республики (ГКДР КР) Зайырбеком Эргешовым президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков, обсуждая предпринимаемые государством усилия по дальнейшему повышению эффективности политики в религиозной сфере, подчеркнул, что государственная политика в религиозной сфере должна проводиться, опираясь на принципы светского государства.

Статья 1 Конституции Кыргызской Республики определяет, что «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенное, демократическое, правовое, *светское*, унитарное, социальное государство»[1]. Принцип светского характера государства закреплен также в статье 7 Конституции Кыргызской Республики, где регламентируется, что «в Кыргызской Республике никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религия и культы отделены от государства».

Исчерпывающий анализ понятия светское государство проведен в Концепции государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы, в соответствии с которой в республике гарантируется равное отношение ко всем религиям и верованиям[2]. Государство проводит религиозную политику на основе вводимых регуляторов, которые обеспечат условия для осуществления деятельности религиозных организаций и объединений в соответствии с законодательством Кыргызской Республики с учетом основополагающих принципов соблюдения прав человека и светского характера государства.

Концепция регламентирует, что государство проводит свою политику в отношении религии на основе гармоничного сосуществования и взаимоуважения между светской и религиозной системами ценностей. Светский принцип государственного регулирования деятельности религиозных организаций означает реализацию конституционных норм об отделении религии и всех культов от государства путем недопущения вмешательства религиозных организаций и служителей культа в деятельность государственных органов.

Реализация права на свободу совести и вероисповедания в светском государстве должно осуществляться на основе принципа разделения функций государственных органов и религиозных организаций. Данный принцип, в соответствии с Концепцией, может быть реализован при соблюдении следующих условий:

- государство является конфессионально-нейтральным, не ассоциирует себя ни с какой религией и не использует никакую религиозную идеологию в качестве официальной, обязательной для граждан;

- религиозные организации не вмешиваются в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления; имеют право обращаться в государственные органы с предложениями, заявлениями и приглашениями их к участию в мероприятиях, проводимых религиозными организациями;

- религиозные организации не выполняют каких-либо государственных функций;

- религиозные организации не участвуют в деятельности политических партий и политических

1 См. Конституция Кыргызской Республики URL: http://www.president.kg/ru/konstitutsija/

2 См. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. URL: http://religion.gov.kg/ru/

движений;

- государство способствует укреплению межконфессионального согласия, взаимоуважения верующих различных конфессий, а также верующих и неверующих;

- вмешательство государства во внутриконфессиональную деятельность религиозных организаций допускается только в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;

- государственный контроль за соблюдением религиозными организациями законодательства Кыргызской Республики базируется на принципе уважительного отношения органов государственной власти к религиозным чувствам верующих.

В своей речи, в ходе обсуждения проекта Концепции государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы, на заседании Совета обороны 3 февраля 2014 года президент А.Ш. Атамбаев отметил, что государство, является ответственным за безопасность своих граждан в случаях нарушения законодательства, может принимать жесткие и оперативные меры. Более того, глава государства отметил, так как речь идет о вопросах национальной безопасности, регулирование со стороны государства в религиозной сфере будет только усиливаться[3].

Пункт 3, статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» гласит: «Попытки религиозных организаций и служителей религиозных культов оказать какое-либо давление на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие нормы действующего законодательства Кыргызской Республики, влекут ответственность, установленную законом»[4].

Одним из основных принципов - постулатов светского государства является то, что религиозные организации и духовные лидеры не имеют права и не должны вмешиваться в государственную политику, особенно в полномочия и компетенции, отнесенные в ведение государственных органов.

Сегодня встречаются уже не единичные случаи вмешательства религиозных деятелей в компетенцию государственных органов, возьмем, к примеру, требование в 2016 году имама, известного религиозного деятеля Чубака Жалилова к депутатам кыргызского парламента об увеличении продолжительности времени обеденного перерыва в пятницу для государственных служащих, посещающих пятничный намаз.

Конфликт религиозного деятеля и депутатов кыргызского парламента заставил вмешаться в обсуждение ситуации как институт Жогорку Кенеша, так и президента Кыргызской Республики. Последовательная реакция ряда депутатов Жогорку Кенеша и президента на данную инициативу духовного служащего, что позволило избежать эксцессов и четко определить место духовенства. Высшие государственные органы «послали недвусмысленный сигнал» о недопустимости вмешательства религиозников в вопросы государственной компетенции.

В частности, президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев, принимая 10 июня 2016 года депутата Жогорку Кенеша Жанарбека Акаева, муфтия мусульман Кыргызстана Максата ажи Токтомушева, председателя Совета аалымов Духовного управления мусульман Кыргызстана Абдышукура Нарматова, журналиста, известного блогера Алию Суранову и независимого эксперта Нурлана Исмаилова, отметил обеспокоенность характером дискуссии вокруг инициативы о внесении изменений в Трудовой кодекс Кыргызской Республики с целью продлить время обеденного

3 Речь Президента А.Ш. Атамбаева на заседании Совета обороны 3 февраля 2-14 года. URL: http://vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=30765:atambaev-napomnil-chto-takoe-svetskoe-gosudarstvo&Itemid=83

4 См. Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» URL: http://religion.gov.kg/wp-content/uploads/2016/09/О-свободе-вероисповедания-и-религиозных-организациях -в-Кыргызской-Республике.pdf

перерыва для совершения жума-намаза, и отметил, что подобные инициативы могут привести к деструктивному противостоянию в обществе[5].

«Мусульмане, так же как и представители других конфессий, совершенно свободно могут исповедовать свою религию. Ни одного случая, чтобы люди обратились с жалобой на то, что им препятствуют участвовать в жума-намазе, в Кыргызстане зафиксировано не было. В то же время руководители учреждений и предприятий, независимо от форм собственности, обязаны в индивидуальном порядке решать эти вопросы, чтобы верующие могли отправлять свои религиозные обряды. Правительство и органы местного самоуправления тоже обязаны способствовать решению таких вопросов, если они есть», – подчеркнул Алмазбек Атамбаев. «Везде должно быть чувство меры. Мы видим, во что превратило некоторые арабские страны бездумное следование религиозным догмам. Такого рода призывы – верный путь в ИГИЛ», – отметил президент. – Мы как представители нации, имеющей богатейшую историю, культуру и традиции, не имеем права быть манкуртами и предать все это забвению в угоду чуждому, насаждаемому извне образу жизни, мировоззрению. В религиозной сфере недопустимо никакое навязывание, но и путь необдуманных запретов тоже ни к чему хорошему не приводит»[6].

«Считаю недопустимым нарушение конституционного принципа светского характера нашего государства. В нашей стране каждый имеет право свободно выражать свое мнение, но ни в коем случае нельзя допускать вмешательства религиозных деятелей в политику, недопустимы призывы к религиозной нетерпимости, прозвучавшие в ходе дискуссий вокруг этой инициативы. Тем более в священный для мусульман месяц Рамазан», – сказал Алмазбек Атамбаев[7].

Вместо того, чтобы сделать выводы из данного инцидента, религиозный деятель Чубак Жалилов на протяжении ряда последних лет продолжает практику вмешательства в функции государства. К примеру, серьезную озабоченность среди общественности вызвало заявление в декабре 2017 года в кыргызских СМИ экс-муфтия Чубака Жалилова о том, что он взял себе вторую жену, и призыв к кыргызским мужчинам следовать его примеру[8]. Данное заявление ряд экспертов не без основания оценивает как угрозу светским устоям государства. Дело в том, что семейные отношения в Кыргызской Республике регулируются конституционными нормами и рядом законов, в числе которых Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года. В п. 2 статьи 1 Семейного кодекса Кыргызской Республики регламентируется, что «признается брак, заключенный в государственных органах и органах местного самоуправления, наделенных полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния. Религиозные обряды, касающиеся вопросов брака и семьи, правового значения не имеют»[9].

Статья 15 Семейного кодекса Кыргызской Республики «не допускает заключения брака между лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке»[10]. Таким образом, религиозный деятель Чубак Жалилов открыто призывает граждан страны мужского пола к попранию и нарушению законов страны.

Призыв не соблюдать законодательные нормы и нарушать их - ни что иное, как расшатывание

5 Алмазбек Атамбаев считает недопустимым нарушение конституционного принципа светского характера государства. URL: http://knews.kg/2016/06/almazbek-atambaev-obsudil-s-duhovenstvom-musulman-kyrgyzstana-situatsiyu-vokrug-zhuma-namaza/

6 Там же.

7 Там же.

8 Чубак ажи Жалилов. Слишком много скандалов. URL: https://kaktus.media/doc/367109_chybak_ajy_jalilov._slishkom_mnogo_skandalov.html

9 См. Семейный кодекс Кыргызской Республики URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1327

10 Там же.

конституционной и правовой основы государства.

С недавних пор слова и действия указанного религиозного деятеля влияют не только на внутреннюю политику государства, но и на международные отношения Кыргызской Республики с зарубежными странами. Неоднозначную реакцию общества и турецких властей вызвала встреча Чубака Жалилова с Фетхуллахом Гюленом, которого в Турции объявили террористом. Сам Ч. Жалилов прокомментировал встречу так: «По просьбе кыргызов в Америке я провел лекции на тему национальных ценностей, чтобы они не отдалялись от ислама. Там же встретился с богословом Фетхуллахом Гюленом. Если его дело рассматривают в нескольких странах, значит, он не простой человек. С такими людьми надо видеться, общаться. Не зная правды, нельзя делать всякие выводы. Встретиться с богословом - моя обязанность. Как экс-муфтий Кыргызстана и один из уважаемых имамов, я поддерживаю его. Разговоры про то, что он якобы распространяет террористические взгляды, расцениваю как политику»[11].

В средствах массовой информации Чубак Жалилов неоднократно выступает против установленных государством светских праздников. Одно из последних заявлений религиозного деятеля от 17 февраля 2018 года касалось празднования официально установленного государством праздника Нооруз[12]. В своем заявлении Ч. Жалилов призывает верующих мусульман отказаться от празднования Нооруза. В видеообращении бывший главный муфтий страны называет Нооруз праздником для неверующих. Учитывая, что статус праздников устанавливается Постановлением правительства Кыргызской Республики, получается, что религиозный деятель выступает также против нормативных актов, утвержденных официальными органами власти.

Чубак Жалилов известен также и тем, что пытался внести раскол среди верующих мусульман и последователей других вероисповеданий в республике, так, в частности, в сети интернет имеются видеоролики выступлений Чубака Жалилова с его нелицеприятными высказываниями в адрес ахмадийской общины Кыргызстана, а также в адрес открытого в Нарынской области Университета Центральной Азии, построенного при финансовом содействии фонда Ага Хана. Все эти высказывания прямо и косвенно влияют на мир и общественное спокойствие в стране, представляют угрозу мирному сосуществованию представителей разных религиозных конфессий в республике.

Почему неоднозначные, а порой противозаконные заявления религиозного деятеля в СМИ остаются без реагирования со стороны государственных, в частности правоохранительных органов? Все это становится возможным из-за того, что в Кыргызской Республике не выработаны механизмы реагирования на противоправные действия и выступления религиозных организаций и религиозных деятелей.

В этой связи полагаем, что на сегодня в республике остро назрела необходимость в рамках реализации пункта 3 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» на законодательном уровне предельно конкретно отрегулировать и поставить заслон участию либо попыткам участия религиозных организаций и деятелей в политических и государственных мероприятиях, будь то установление рабочего дня государственных служащих, установление дат празднования светских праздников, регулирование государством брачно-семейных отношений либо выборов в парламент, выборов главы государства или выборы местной власти, а также вмешательство религиозников в иные

11 Чубак ажи Жалилов. Слишком много скандалов. URL: https://kaktus.media/doc/367109_chybak_ajy_jalilov._slishkom_mnogo_skandalov.html

12 Бывший муфтий Кыргызстана призывает не праздновать Нооруз. URL: https://24.kg/obschestvo/76403_byivshiy_muftiy_kyirgyizstana_prizyivaet_neprazdnovat_nooruz/

мероприятия политического характера.

Как отметил глава кыргызского государства Сооронбай Жээнбеков, государственная политика в религиозной сфере должна проводиться, опираясь на принципы светского государства, именно это будет являться залогом успешного развития демократического, светского Кыргызстана. Попрание принципа светского развития государства приведет к непредсказуемым последствиям, именно этого добиваются радикальные религиозные, экстремистские и террористические организации, которые добиваются цели дестабилизации обстановки в государстве, нанесения урона государственной и общественной безопасности путем нарушения общественного спокойствия и мирного сосуществования религиозных конфессий.

В последние годы в мире наблюдаются явления, когда религиозные нормы, догмы и постулаты некоторыми силами стали активно внедряться в те сферы, которыми они не должны управлять. Происходит необоснованное расширение сферы деятельности религиозных постулатов и норм, вплоть до политизации. На самом деле это проявление политических устремлений. Политическая борьба такого рода сейчас ведется во всем мире. Даже лидеры исламских государств признают, что идет идеологическая война между здоровыми политическими силами и силами религиозного экстремизма и радикализма. В отдельных странах можно наблюдать противоборство за власть между светской властью и духовенством. В других случаях в международных масштабах идет попытка через религию как инструмент мягкой силы расширить зоны своего политического, культурно-гуманитарного влияния. Отдельные группы или силы заинтересованы в том, чтобы в каком-либо государстве правили не законы, а, например, нормы шариата. Примеры из истории убедительно доказывают нам, что вмешательство религии в государственную политику до добра не доводит. Почему для Кыргызстана важно сохранить светские устои государства? Потому что республика является многонациональной и многоконфессиональной, нарушение баланса в пользу одной религии неизбежно приведет к конфликтам, представителям ряда этносов и конфессий станет некомфортно и небезопасно жить в такой стране. Более того, светские ценности - это часть наших исторических традиций, так как у нас более чем столетний период существования в орбите православной России в досоветский и советский период. Кыргызская Республика на сегодняшний день входит в разные межгосударственные объединения и союзы, к примеру, в ОДКБ, ЕАЭС, в которые входят такие государства, как Армения, Беларусь, Россия, народы которых также многоконфессиональны, установление Ислама в качестве основной религии в нашей республике, введение норм шариата и иных религиозных канонов в общественную жизнь, как того добиваются некоторые религиозные деятели, приведет к недоверию к нашей республике в международном масштабе и к ее изоляции. Вот почему борьба за светские устои должна происходить не только на словах, но и реализовываться на деле.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики URL: http://www.president.kg/ru/konstitutsija/
2. Концепция государственной политики Кыргызской Республики в религиозной сфере на 2014-2020 годы. URL: http://religion.gov.kg/ru/
3. Речь Президента А.Ш. Атамбаева на заседании Совета обороны 3 февраля 2-14 года. URL: http://vesti.kg/index.php?option=com_k2&view=item&id=30765:atambaev-napomnil-chto-takoe-svetskoe-gosudarstvo&Itemid=83

УДК 005:338.4 (677+687)

Садырбеков Кубатбек Каныбекович
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу
академиясынын магистранты

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖҮН ОНДУРУУЧУ ӨНӨР ЖАЙЫНДАГЫ КЫРДААЛДЫН СТРАТЕГИЯЛЫК ТАЛДОО

Аннотация

Бул макала Кыргыз Республикасынын жеңил өнөр жайын келечектүү секторлордун бири катары, жүн өндүрүчү өнөр жайын стратегиялык талдоонун жыйынтыктарын тартуулайт. Жыйантыктардын негизинде Кыргыз Республикасынын жүн өндүрүчү өнөр жайын өнүктүрүү боюнча сунуштар киргизилди.

Негизги сөздөр: мамлекеттик башкаруу, стратегиялык талдоо, SWOT-талдоо, жүн өндүрүчү өнөр жай, жүн, жеңил өнөр жай.

Садырбеков Кубатбек Каныбекович
магистрант Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В ШЕРСТЯНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье изложены результаты стратегического анализа шерстяного производства как одного из перспективных отраслей легкой промышленности Кыргызской Республики. На основании полученных результатов даны рекомендации по развитию шерстяного производства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: государственное регулирование, стратегический анализ, SWOT-анализ, шерстяное производство, шерсть, легкая промышленность.

Sadyrbekov Kubatbek Kanybekovich
The magistracy of the Academy of
Public Administration under
the President of the Kyrgyz Republic

STRATEGIC ANALYSIS OF THE SITUATION IN WOOL PRODUCTION IN KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

This article describes the results of a strategic analysis of wool production as one of the promising sectors of light industry in the Kyrgyz Republic. Based on the results obtained, recommendations are given on the development of wool production in the Kyrgyz Republic.

Key words: state regulation, strategic analysis, SWOT-analysis, wool production, wool, light industry.

Сегодня легкая промышленность Кыргызстана играет значимую роль в экономическом развитии страны, обеспечивая высокую занятость населения. На ее долю приходится до 30 процентов численности промышленного персонала и 3 процента объема произведенной промышленной продукции [8].

Положительное влияние на рост объемов производства текстильно-швейной отрасли также оказало и вступление Кыргызстана в ЕАЭС, так как отрасль является одним из приоритетных направлений сотрудничества [1].

Правительством будет предложен новый механизм развития легкой промышленности и повышения экспортного потенциала отрасли путем создания промышленных кластеров и интегрирования различных отраслей, видов деятельности и международных проектов [1].

Шерстяное производство — сложный комплекс, объединяющий предприятия первичной обработки шерсти, камвольные и суконные комбинаты. Первичная обработка заключается в приемке, сортировке, промывке, сушке и прессовании шерсти. Обработанная шерсть поступает на изготовление пряжи на прядильные фабрики, где шерсть разрыхляется на трепальных машинах, окрашивается, смешивается с другими волокнами (хлопок, штапельное волокно, отходы суконного производства, шерстяной лоскут), замасливается эмульсией, обрабатывается на чесальных и прядильных машинах. В камвольном или суконном производствах на механических или автоматических ткацких станках из пряжи изготовляют шерстяные ткани [3].

Шерсть представляет собой волосяной покров животных, который может быть использован для изготовления пряжи, тканей, валяных или войлочных изделий. Основную массу шерсти, перерабатываемую промышленностью, составляет овечья шерсть. Овечья шерсть остается главным сырьем для текстильной промышленности, производящей изделия с использованием шерсти, востребованность которых остается достаточно высокой не только в странах с холодным климатом, но и во всем мире [5].

В этой связи изучение потенциала шерстяного производства Кыргызской Республики является весьма актуальным.

Целью исследования является стратегический анализ шерстяного производства Кыргызстана как одной из перспективных отраслей легкой промышленности Кыргызской Республики.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- изучение ситуации в шерстяном производстве Кыргызской Республики и зарубежом;
- проведение SWOT-анализа шерстяного производства Кыргызской Республики;
- разработка рекомендаций по развитию шерстяного производства Кыргызской Республики.

Во времена СССР в Кыргызстане функционировали около 30 крупных предприятий легкой

промышленности, в их числе фрунзенские трикотажная фабрика и камвольно-суконный комбинат, швейные и обувные фабрики в городах Караколе, Нарыне, Таласе, Оше, Джалал-Абаде, Ошское производственное хлопчатобумажное объединение, Токмакская фабрика первичной обработки шерсти, обувная фирма «Чолпон» (г.Фрунзе), обувная фабрика в г.Кызыл-Кыя, Васильевская трикотажная фабрика и другие [4].

С развалом Советского Союза предприятия-гиганты пришли в упадок. Оборудование и другие активы были распроданы, производство реорганизовывали или закрывали. Но набирающая темпы рыночная экономика дала этой отрасли второй шанс. Богатый опыт и потенциал кыргызских мастеров пригодился в новых условиях - стали заново открываться небольшие производства. Довольно быстро прибыльный бизнес стал привлекать новых инвесторов и предпринимателей. Число средних и мелких цехов легкой промышленности начало быстро расти.

В 2011-2012 гг. отмечался значительный рост объемов производства в легкой промышленности (на 49,3 и 34,2 процента соответственно). Вместе с тем, в последние годы наблюдается определенное снижение объемов выпуска продукции на предприятиях легкой промышленности, которое в основном обусловлено недостатком отечественного сырья и рынков сбыта [2].

В настоящее время легкая промышленность представлена малыми и средними предприятиями. По предварительным данным 2016 года, малыми предприятиями произведено 59,6 процента объема промышленной продукции, средними – 40,4 процента. Производство в основном сконцентрировано в Чуйской области, в городах Бишкеке и Оше. Предприятия выпускают широкий ассортимент товаров. Так, в январе-апреле 2017 г. предприятиями отрасли произведено 3081,1 тыс. штук верхней женской одежды, мужской одежды - 379,6 тыс. штук, свитеров, джемперов - 24,7 тыс. штук, чулочно-носочных изделий - 1,5 млн пар, обуви - 651,5 тыс. пар. В Чуйской области в 2017 г. филиалом ОсОО «Текстиль транс» выпущено 276 тыс. кв. метров хлопчатобумажных тканей [8].

В Кыргызстане функционируют также малые предприятия по производству изделий народных художественных и кустарно-ремесленных промыслов, которые в небольших объемах изготавливают из шерстяных тканей шырдаки, туш-кийизы, традиционную кыргызскую одежду и обувь, изделия из кожевенного сырья и посуду с национальным орнаментом, сувениры и т.д. [8].

Прежде чем приступать к анализу проблем производства шерстяных трикотажных изделий, следует отметить, что производственные объемы во многом зависят от поставок сырья - пряжи, а наличие пряжи, в свою очередь, на внутреннем рынке зависит от объемов производимой шерсти местными фермерами. В этой связи очень важным является рассмотрение всех вышеперечисленных этапов как неразрывных звеньев одной цепи – цепи по эффективному производству и сбыту шерстяных изделий не только на внутреннем рынке, но и на зарубежом. Учитывая вышеизложенное, представляется немаловажным изучение рынка шерсти не только внутри страны, но и за рубежом.

Технологический процесс шерстяного производства условно можно подразделить на следующие основные этапы:

1. Производство племенного мериноса:
- разведение породистых тонкорунных овец (мериносы) в государственных/частных племенных заводах.
2. Производство качественной шерсти:
- создание пунктов по заготовке шерсти;
- создание пунктов по первичной обработке шерсти (ПОШ).
3. Производство качественной пряжи и трикотажных волокон с преимущественным содержанием шерсти.
4. Производство трикотажных изделий с преимущественным содержанием шерсти.

5. Реализация готовой продукции.

При изучении объемов производства шерсти в мире выявлено, что для производства около 1,160 млн кг (2015) чистой сырой шерсти требуется более 1,163 млрд овец (2015 год). Численность овец в мире немного выросла с 2014 года и на 79 миллионов выше низкого уровня в 2010 году [6].

Анализ мирового рынка (2016-2017 гг.) производства шерсти выявил, что по объему производства первое место занимает Австралия (25 %), второе - Китай (18 %), третье – США (17 %), четвертое – Новая Зеландия (11 %, рис. 1) [6].

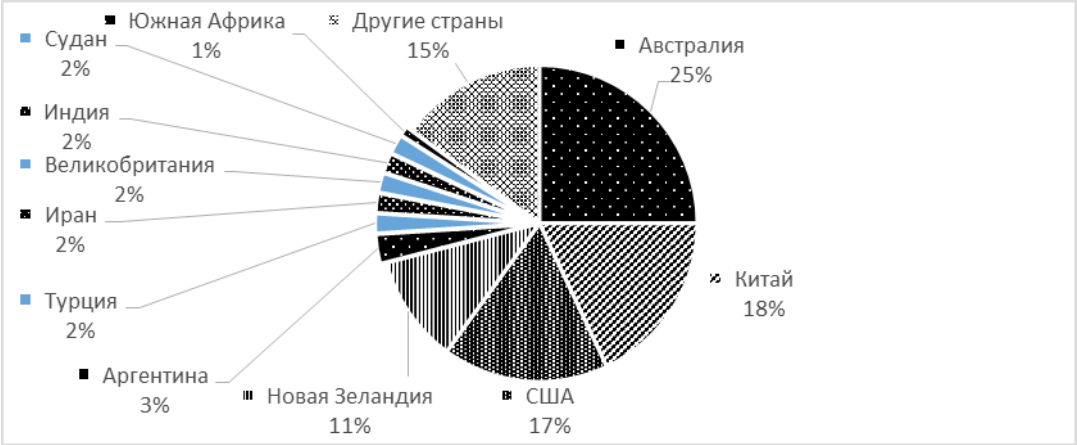


Рис. 1. Доля стран в мировом производстве шерсти (2016 год)

Текстильная промышленность, как и другие отрасли легкой промышленности, отличается высокой трудоемкостью, поэтому тенденция последних десятилетий – перенос производства из развитых стран в развивающиеся [6].

Изучение данных Национального статистического комитета (далее - НСК) относительно количества поголовья овец и коз позволяет сделать вывод, что в динамике за 10 лет поголовье овец и коз имеет тенденцию к увеличению, составив 5,93 млн в 2015 году (рис. 2).

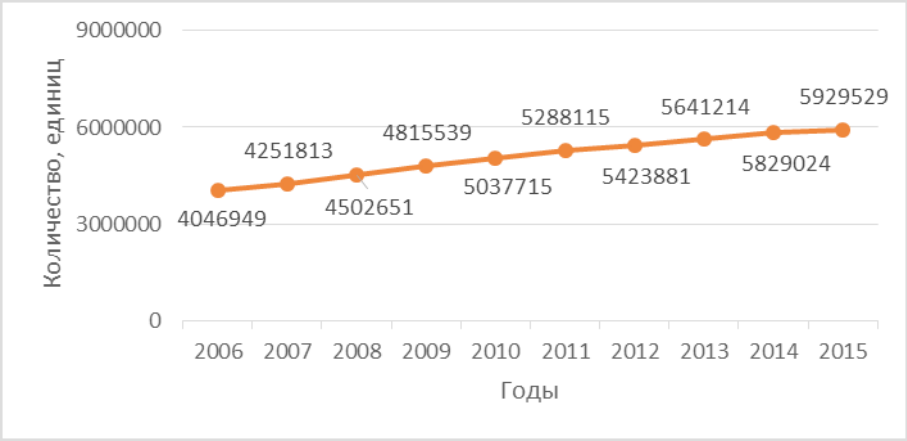


Рис. 2. Поголовье овец и коз в Кыргызстане за период 2006-2015 гг. (данные НСК)

Вместе с этим, при изучении производства немытой шерсти за 10-летний период установлено, что имеется положительная динамика роста количества немытой шерсти (рис. 3).

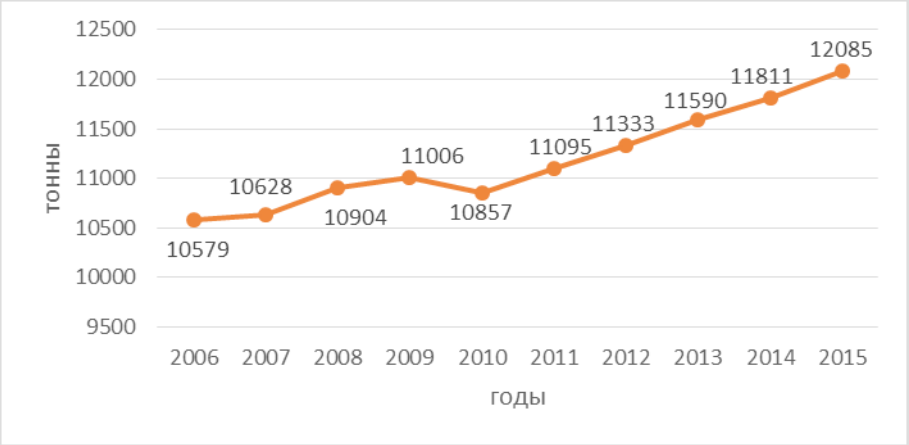


Рис. 3. Производство шерсти в Кыргызстане за период 2006-2015 гг. (данные НСК)

Кроме того, производство мытой шерсти в Кыргызстане осуществляется в незначительных объемах и в динамике имеет тенденцию к снижению, составив 367 тонн в 2016 году.

Рынок шерсти в Кыргызстане в настоящее время стихийный и никем не управляемый. Государство не ведет точного учета и контроля за производством шерсти, поскольку в основной массе им занимаются отдельные фермерские хозяйства частной формы собственности. Существует несколько негативных явлений в процессе купли-продажи шерсти: закрытость информации, полу- или полностью криминальная обстановка на рынке шерсти и сокрытие доходов.

Из-за недостаточности информации неизвестно, сколько тонн мытой шерсти ввозится в Кыргызстан из Казахстана. Также не представляется возможным получить точные данные по вывозу кыргызской мытой шерсти в страны зарубежья.

Производителем пряжи является компания монополист ОАО «Касиет». Она производит местную пряжу качества, не соответствующего международным стандартам. Это вынуждает местных производителей трикотажных изделий приобретать импортную продукцию из стран ближнего и дальнего зарубежья.

На сегодняшний день государственная политика в координации племенных работ и заготовки шерсти вовсе отсутствует, за исключением констатации статистических данных и фактов в данной отрасли, а на этапах производства шерсти, первичной обработки шерсти и производства пряжи существует множество нерешенных проблем.

Существующие компании в основном изготавливают трикотажные ткани на устаревшем оборудовании советского образца. Практически все местные трикотажные компании мелкого и среднего размера. Причинами подобной ситуации являются отсутствие доступных финансовых источников, схем лизинга и новых технологий производства. Ситуация с кредитованием оставляет желать лучшего - высокие процентные ставки и отсутствие залога у компаний подсектора, и прежде всего трикотажных компаний (все их деньги вложены в товары, а кредитные организации не принимают товары в качестве залога). Многие компании берут займы у физических лиц с высокими процентными ставками [2].

Уровень продвижения продукции отечественных трикотажных изделий пока оставляет желать лучшего. Прежде всего это связано с ограниченностью финансовых возможностей отечественных производителей, низким качеством выпускаемой продукции, слабым маркетингом и недостаточным вниманием, уделяемым этому вопросу со стороны самих руководителей производств.

Именно по этим причинам на сегодняшний день основная масса продукции экспортируется по сравнительно низким ценам и не приносит ожидаемой прибыли, равно как и слабо конкурирует с аналогичными товарами, которые обеспечивают себе более удачное продвижение на рынке. В данном контексте можно смело сказать, что уровень продвижения отечественных трикотажных изделий пока значительно отстает и требует принятия действенных мер по активному продвижению товаров отечественного производства за рубежом.

На основании проведенного SWOT-анализа шерстяного производства Кыргызстана (таблица 1) следует выделить следующие проблемы:

Отсутствие эффективного государственного управления производственной базой:

- производство племенного мериноса – снижение количества поголовья овец, нерациональное использование инфраструктуры отрасли (государственного контроля разведения племенного мериноса, неправильное использование пастбищ и кормов);
- производство качественной шерсти - отсутствие пунктов заготовки шерсти и первичной обработки шерсти, отсутствие формального рынка шерсти, наличие неформального неорганизованного рынка сбыта;
- производство качественной пряжи - наличие крупного производителя-монополиста, что требует модернизации оборудования и актуализации количества и качества выпускаемой продукции в соответствии с международными стандартами;
- производство трикотажных изделий - наличие мелких производств, в которых требуются модернизация оборудования и актуализация выпускаемой продукции в соответствии с международными стандартами.

Вследствие вышеуказанных недостатков возникли следующие проблемы:

- резкое сокращение поголовья овец-мериносов;
- снижение производства шерсти.
- снижение качества шерсти (смешение тонкорунной породы овец, нарушения питания овец).

низкая цена на шерсть.

Таблица 1

SWOT- анализ шерстяного производства Кыргызстана

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ	СЛАБЫЕ СТОРОНЫ
1. Наличие производственной базы: – потенциал пастбищ; – потенциал для производства качественной шерсти; – потенциал для производства качественной пряжи; – потенциал для производства трикотажных изделий. 3. Низкие производственные расходы – дешевая рабочая сила, профессии не требуют специализированной профессиональной подготовки; – низкие тарифы на электричество, водопользование, аренда пастбищ. 3. Наличие профессиональных Ассоциаций: – способны оказать содействие государству в развитии отрасли; – способны исследовать рынок; – помогают создать информационную базу потенциальных зарубежных поставщиков с указанием основной информации по их предложениям (характеристики пряжи, цена, условия поставки, условия покупки и пр.). 4. Государственная поддержка ведения малого и среднего бизнеса: – упрощенная форма ведения бизнеса на патентной основе; – невысокие ставки налога; – запрет на необоснованные проверки фискальных органов и др. 5.Наличие бизнес партнеров из России, Казахстана: – Налаженная система транспортной логистики трикотажных изделий – Наличие пунктов реализации; – Наличие потребителей продукции. – Низкие цены по сравнению с импортными аналогами. 6.Наличие действующих международных проектов (2), поддерживающих развитие легкой промышленности.	1. Резкое сокращение поголовья овец-меринос: 2. Снижение производства шерсти 3. Снижение качества шерсти (смешение породы, нарушения питания овец). 4. Низкая цена на шерсть. 5. Наличие неформального рынка реализации шерсти. 6. Отсутствие цивилизованного рынка по реализации шерсти. 7.Неспособность руководства аграрной отрасли создать на местах эффективные предприятия по разведению овец-меринос, отсутствие племенного контроля, отсутствие пунктов заготовки и первичной обработки шерсти, отсутствие ветеринарного контроля. 8. Зависимость от монополиста – производителя пряжи 9.Покупка пряжи из зарубежа (Турция, Россия и др.). 10.Покупка шерсти из Казахстана. 11 Производство трикотажа осуществляется на старом оборудовании. 12.Триктажные изделия имеют неактуальный дизайн, ограниченный ассортимент фасонов, ориентированы на узкий сегмент потребителей (от 35-40 лет). 13.Малые объемы производства не удовлетворяют потребности населения и других стран (России и Казахстана) 14.Ограниченность оборотных средств бизнесменов, т.к. бизнес капиталоемкий, технологически сложный, окупается при больших масштабах производства и наличия достаточного объема сырья.

Продолжение таблицы 1

ВОЗМОЖНОСТИ	УГРОЗЫ
1.Растущий спрос на качественную шерсть и продукцию из шерсти на мировом рынке. 2. Высокий экспортный потенциал в страны ЕАЭС, Европы и др. 3. Растущий спрос на качественную шерсть и продукцию из шерсти в Кыргызстане. 4. Повышение качества потенциала производственной базы: • Улучшение потенциала пастбищ и кормовой базы; • Повышение потенциала по производству качественной шерсти (путем договорных отношений между покупателем и продавцом и др.); • Повышение потенциала по производству качественной пряжи (путем приобретения современного оборудования на основе лизинга, путем проведения переговоров бизнесменов в целях улучшения качества и доступности пряжи и др.); • Повышение потенциала по производству трикотажных изделий (выход на другие рынки сбыта, позиционирования продукции с оптимальным соотношением качества и цены и др.); 5. Имеются намерения по объединению профессиональных ассоциаций с целью стратегической интеграции и объединения своих усилий; создания кооперативной или совместной компании по снабжению и созданию запасов, покупки пряжи, соответствующей стандартам; объединения заказов по отрасли и др. 6.При финансировании действующих международных проектов: • углубленное изучение рынка отрасли; • разработка стратегии развития отрасли, в соответствии с международными стандартами; • мобилизация ресурсов и внедрение передовых технологий в отрасль. 7. Инвестиционная привлекательность отрасли. 8. Намерения государства развить шерстяную промышленность.	1. Политический кризис и нестабильность. 2. Природные катаклизмы. 3. Энергетический кризис (повышение цен на нефтепродукты, природный газ, электричество и др. энергоносители). 4. Отсутствие профессионального трудового потенциала (топ-менеджеров, менеджеров) в сельскохозяйственной, ветеринарной и трикотажной отраслях производства. 5. Внедрение иностранных конкурентов. 6. Закрытие монополиста-производителя трикотажных материалов.

- Наличие неформального рынка реализации шерсти.
- Отсутствие цивилизованного рынка по реализации шерсти.
- Неэффективность руководства аграрной отрасли в создании на местах эффективные предприятия: по разведению овец-меринос, отсутствие племенного контроля, отсутствие пунктов заготовки и первичной обработки шерсти, отсутствие ветеринарного контроля.
- Зависимость от монополиста – производителя пряжи
- Покупка пряжи из зарубежа (Турция, Россия и др.).
- Покупка шерсти из Казахстана.
- Производство трикотажных тканей осуществляется на старом оборудовании.
- Трикотажные изделия имеют неактуальный дизайн, ограниченный ассортимент фасонов, ориентированы на узкий сегмент потребителей (от 35-40 лет).
- Малые объемы производства не удовлетворяют потребности населения и других стран (России и Казахстана).
- Ограниченность оборотных средств бизнесменов, т.к. бизнес капиталоемкий, технологически сложный, окупается при больших масштабах производства и наличия постоянных объемов сырья.

В связи с тем, что сельское хозяйство, в частности животноводство является одним из приоритетных стратегических направлений развития экономики Кыргызской Республики, требуется непосредственное вмешательство государства.

Основной целью государственного регулирования является государственная поддержка шерстяного производства на всех этапах, начиная от производства шерсти, заканчивая удовлетворением потребителей готовых шерстяных изделий.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие основные задачи:

1. Детально изучить рынок (Кыргызстана, мировой рынок) шерсти и шерстяных изделий:
- на уровне правительства Кыргызской Республики создать экспертную рабочую группу с привлечением всех заинтересованных «игроков» (ответственный МСХиПП КР), включая ассоциации профессионалов и партнеров по развитию.
- рабочей группе разработать План действий по развитию шерстяной промышленности и провести углубленные научные исследования для разработки Программы развития отрасли.
2. Разработать и утвердить стратегическую программу развития шерстяного производства Кыргызской Республики.
3. Изыскать средства (бюджетные, инвестиционные) для финансирования вышеуказанной программы развития:
- прямое бюджетное содействие созданию и внедрению новых технологий и товаров;
- привлечение инвестиций для реализации программы развития и повышения потенциала кадровых ресурсов.
4. Внедрить все мероприятия программы развития на всех этапах производства.
5. Провести мониторинг и оценку мероприятий со строгим привлечением к ответственности лиц, не выполнивших данные мероприятия.
6. Содействовать регионам в создании хозяйственной инфраструктуры, необходимой для стремительного продвижения бизнеса (выделение земель, пашен, строительство ПОШ, кошар, дорог, тепло- и энергоснабжение и т.д.).

7. Создать и поддерживать сельскохозяйственные потребительские кооперативы по заготовке и сбыту шерсти с целью улучшения условий функционирования субъектов малых форм хозяйствования.
8. Разработать эффективные схемы заготовительной, перерабатывающей и сбытовой сетей.
9. Создать лабораторию стандартизации и сертификации шерсти.
10. Разработать и внедрить дотационную, кредитную и ценовую политику в совершенствовании нормативно-правовой базы, определяющей функционирование рынка шерсти; в повышении квалификации кадров; в содействии развитию всех форм кооперации в заготовках и сбыте шерсти.
11. Внедрить механизмы управления племенным овцеводством: регистрация племенных животных; выдача сертификатов на племенную продукцию, строгий ветеринарный контроль.
12. Повышение качества производимых товаров путем внедрения стандартов в соответствии с международными стандартами качества ISO.

Осуществление вышеперечисленных мероприятий позволит улучшить условия хозяйствования субъектов рынка шерсти, более полно удовлетворять потребности населения Кыргызстана в продукции из шерсти, снизить социальную напряженность и повысить занятость сельского населения, а также будет способствовать повышению эффективности шерстяного производства в Кыргызской Республике.

Список литературы:

1. Программа Правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго - Кырк кадам». -2017. - 35 с.
2. Материалы кейса «Стратегический анализ ситуации в шерстопрядильной отрасли». – АГУПКР, 2016. - 4 с.
3. Рогачев Н. В. Некоторые вопросы первичной обработки шерсти. - М., 1980.
4. Стратегия развития страны на 2007-2010 годы. - Утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 16 мая 2007 года N 249.
   http://www.iwto.org/wool-production The World's Top Wool Producing Countries.
   https://www.worldatlas.com/articles/the-world-s-top-wool-producing-countries.html
   http://kursak.net/mirovaya-legkaya-promyshlennost.
   http://stat.kg/ru/news/segodnya-den-rabotnikov-legkoj-promyshlennosti.

ПОЛИТИКА И ПРАВО

УДК349.414(575.3)

Асрорзода Зухуриддин,
Таджикистан Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу институтунун
Укук жана мамлекеттик кызмат кафедрасынын ага окутуучусу

Сохибов Мухаммаджон Махмадалиевич,
Таджик улуттук университетинин
жарандык укук кафедрасынын ассистенти

ТАДЖИКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕР МАМИЛЕЛЕРИНИН КОНСТИТУЦИЯЛЫК-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИ

Аннотация

Бул илимий макалада Таджикстан Республикасынын Конституциясы боюнча жерди пайдалануучулардын мамилелерин жөнгө салуу жана өнүктүрүү маселелери баяндалган. Ал жер мамилелерин жөнгө салууда негизги акты жана негиз болуп эсептелет. Жерди пайдалануучулардын ишмердүүлүктөрүн ишке ашыруучу Конституция менен өз ара байланышы тууралуу жер мыйзамынын мүнөздөмөсү берилген. Автор жер мамилелерин жөнгө салуунун айрым тараптарын абдан кылдаттык менен талдоого алат жана алардын жер мыйзамы боюнча өз ара тыгыз байланыштуу конституциялык нормаларын туура ишке ашыруу үчүн илимий жана практикалык жолдору сунушталат.

Негизги сөздөр: жер, жер мамилелери, жер тилкелери, конституциялык жөнгө салуу, жер мыйзамы, жер пайдалануучулардын укугун коргоо, жер мыйзамынын конституциялык принциби

Асрорзода Зухуриддин,
старший преподаватель, кафедры
право и государственной службы
Института государственного управления
при Президенте Республики Таджикистан

Сохибов Мухаммаджон Махмадалиевич,
ассистент кафедры гражданского права
Таджикского национального университета

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Аннотация

В статье изложены вопросы развития и урегулирования отношений землепользователей по Конституции Республики Таджикистан, которая выступает основным актом и основой в

урегулировании земельных отношений. Дана характеристика земельного законодательства, по которому осуществляется деятельность землепользователей, его взаимосвязи с Конституцией. Автор подробно анализирует отдельные стороны урегулирования земельных отношений и предлагает научные и практические пути для правильной реализации конституционных норм во взаимосвязи с земельным законодательством.

Ключевые слова: земля, земельные отношения, земельные участки, конституционное регулирование, земельное законодтельство, защита прав землепользователей, конституционный принцип земельного законодательства.

Sohibov Muhammadjon Mahmadalievich,
assistant of the civil law department under the
Tajik National University

Asrorzoda Zuhuriddin,
Head teacher, right and state servicing dean
of the Institute of state governance under the
President of the Republic of Tajikistan

CONSTITUTIONAL–LEGAL BASES OF LAND RELATIONS IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

Abstract

In the given article the questions are stated on development and regulation of landusers relations on the Constitution of Republic Tajikistan, which is the main act and the base in regulation of land relations. It is given the characteristics of this. Iegislation, which is implemented the activity of landusers, its interrelations with Constitution. The author analyzes in details some aspects of regulation of land relations and presents scientific and practical for ways the right implementation of Constitutional norms in interrelations with land legislation.

Keywords: land, land relations, parts of land, constitutional regulation, land legislation, protution of lardusers' rights, constitutional principle of land legislation.

После обретения суверенитета в Республике Таджикистан (РТ) появились новые передпосылки (основания) правового регулирования общественных отношений, и нормативно-правовые акты являются одним из главнейших средств регулирования этих отношений.

Конституция РТ – нормативно-правой акт высшей юридической силы, закрепляющий основы политической, правовой и экономической систем республики, а также основы правового статуса личности. Основной закон республики – Конституция - был принят 6 ноября 1994 года на всенародном референдуме, и впоследствии трижды в нее были внесены изменения и дополнения (в 1999, 2003 и 2016 годах) [17].

Конституционно-правовое регулирование занимает значимое место в сфере правового регулирования земельных отношений, что предопределено:

– во-первых, особенностями объекта регулирования;

– во-вторых, назначением Конституции как инструмента согласования частных и публичных интересов в сфере землепользования и собственности на землю;

– во-третьих, особенностями предмета и методологии конституционного права как основополагающей отрасли права [5, с.73].

Конституционной основой регулирования земельных отношений в РТ является норма, закрепленная в Конституции (ст.13), в соответствии с которой земля, наряду с другими природными ресурсами, является исключительно собственностью государства, и она гарантирует ее рациональное использование в интересах народа. Эта норма, являясь главным стержнем регулирования всех земельных отношений в республике, впоследствии была закреплена в земельном (ст. 2 ЗК РТ) и гражданском (ст. 239 ГК РТ) законодательствах.

Разработка и принятие новой Конституции страны (6.11.1994) имели большое значение для регулирования общественных отношений, особенно землепользования. Конституция – Основной закон, «закон всех законов» [9, с.4-5]. П словам российского ученого С.С. Алексеева, «от постановления Конституции зависит судьба системы нормативно-правовых актов государства» [1, с.180]. Отсюда все основы законодательства РТ, в том числе земельного, берут свое начало.

А.В. Мицкевич считает, что «Конституция устанавливает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство России, а также систему и полномочия президента РФ, органов законодательной и исполнительной власти и судебной власти, отправные нормы местного самоуправления. Ее назначение - обеспечить соблюдение прав и свобод граждан, стабильность государственного строя, экономического и социального развития страны, ее международных отношений» [21, с. 143]. С.С. Алексеев, давая характеристику Конституции, подчеркивает, что «Конституция как основополагающий учредительный юридический акт страны - это основной, «заглавный» закон, определяющий правовую основу государства, принципы, структуру, главные характеристики государственного строя, права и свободы граждан, форму правления и государственного устройства, систему правосудия и другие основные устои жизни общества» [2, с. 83].

По мнению А. Голощапова, «особого рода нормативность конституционных принципов заключается в большей степени обобщения. Конституционные принципы оказывают регулирующее воздействие не только в рамках отрасли конституционного права, но и определяют ведущее направление и тенденции правового регулирования общественных отношений, в целом устанавливая основные начала правотворчества и правоприменения» [6]. С.А. Боголюбов отмстил, что «положения, содержащиеся в Конституции, в полной мере могут рассматриваться в качестве основ регулирования той или иной сферы общественных отношений» [4, с. 20].

А.О. Миняев сделал вывод, что «под конституционными основами следует понимать прежде всего нормы Конституции, непосредственно закрепляющие основы (начала, устои, базис) устройства общества и государства в целом, а также тех или иных общественных отношений. Следовательно, среди конституционных положений можно выделить нормы, регулирующие основы общественных экологических отношений. Как известно, в системе права выделяется отрасль права, получившая название «экологическое право», предметом регулирования которой выступают в совокупности указанные отношения. В связи с этим можно говорить о конституционных основах экологического права как совокупности конституционных норм, непосредственно направленных на регулирование основ экологических отношений.

Как Основной закон, Конституция РТ имеет высшую юридическую силу, ее нормы действуют прямо (непосредственно). Все остальные законы и нормативно-правовые акты принимаются на основании и в соответствии с ней, и в случае их противоречия Конституции они теряют юридическую силу. Это требование вытекает из статьи 10 Конституции РТ. В этой статье также предусматривается, что государство, его органы, должностные лица, граждане и объединения обязаны

соблюдать и исполнять Конституцию и законы республики. Соблюдение и исполнение земельного законодательства – это конституционное требование. Эта статья Конституции РТ закрепляет «принцип законности в урегулировании земельных отношений». Конституция РТ [10][1] считается важнейшим источником для развития законодательства. Широкий анализ юридической литературы говорит о том, что в конституциях большинства стран предусмотрены общие и специальные нормы по земельному законодательству.

По мнению Г.Е. Быстрова [11, с. 27-28], конституционные нормы, являясь фундаментальными нормами в урегулировании земельных отношений, прямо или косвенно предусматривают впредь заложенные предпосылки для принятия законов земельной отрасли и способствуют развитию земельного законодательства. Такого же мнения придерживается А.Г.Нецветаев [19, с. 45]. Наряду с этим автор отмечает, что конституционные нормы, которые конкретно регулируют земельные отношения, имеют принципиальный характер.

А.Ш. Азимов пишет, что Конституция Таджикистана как высший юридический нормативно-правовой акт является источником для иных законов и нормативно-правовых актов в вопросе регулирования общественных отношений, в частности земельных отношений. Нормы ст. 13 Конституции РТ впоследствии были закреплены в ст. 2 ЗК РТ и гласят: «Земля в Республике Таджикистан является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное ее использование в интересах народа» [3, с. 17].

Ш.М. Исмаилов справедливо указывает, что конституционной основой земельного оборота является ст. 13 Конституции РТ от 6 ноября 1994 г., устанавливающая исключительную государственную собственность на землю и государственные гарантии эффективного ее использования в интересах народа, а также ст. 12, в соответствии с которой государство гарантирует свободу, равноправие и правовую защиту сельскохозяйственной деятельности всех форм собственности, в том числе частной [14, с. 76-82].

Гражданское законодательство и Земельный кодекс (ст. 2 ЗК и 239 ГК РТ) также указывают, что земля находится в исключительной собственности государства, при этом особенности осуществления права собственности на землю определяются гражданским, земельным и иным законодательством.

В отличие от норм первой группы, нормы второй группы непосредственно не направлены на регулирование земельных отношений, но они либо выступают в качестве общих гарантий прав участников земельных отношений, либо направлены на регулирование смежных общественных отношений.

В Конституции страны существует ряд норм, которые регулируют прямо или косвенно отношения землепользования, а также предусматривают необходимость принятия других нормативных актов. Для того чтобы определить, что Конституция РТ является предпосылкой развития земельного законодательства, мы должны обозначить (назвать) статьи, которые непосредственно связаны с землей.

1 Хотя во всех определенных нормативах Конституции Республики Таджикистан земельный вопрос не урегулирован, однако конституционные нормативы имеют общий характер, и по этим нормам выявляется суть регулирования того или иного вопроса, в том числе иземельных отношений. Например, статья 17 Конституции Республики Таджикистан предусматривает равноправие мужчин и женщин. Хотя и в этой статье конкретно об этом вопросе не говорится, но из содержания этой нормы вытекает, что женщины и мужчины равноправны в использовании земли, в том числе имеют равный доступ к земельному участку. Эта конституционная норма предусмотрена в статье 7 Земельного кодекса. Таких примеров очень много в Конституции Республики Таджикистан (подробно будем говорить об этом ниже).

1. Статья 13 Конституции РТ как фундаментальная норма, показывая конкретное развитие земельного законодательства, отношения собственности и землепользования и других земельных ископаемых, объявляет землю исключительной собственностью государства и гарантирует ее использование в пользу народа (на благо народа). В юридической литературе указывается, что было бы правильнее, если бы названное имущество вообще признавалось не как исключительная собственность государства, а общенародным богатством. Внесение этих объектов, которые выступают как жизнь и деятельность человека, в данную статью также необходимо. Наряду с этим государство дает право использования земли (и других природных ресурсов) гражданам и юридическим лицам для изъятия, использования и даже для свободы действий в порядке, установленном законом. И все-таки из сути этой конституционной нормы вытекает, что она предусматривает использование земли как гарантированное использование ее на благо народа, и в других отношениях, связанных с ней, эти вопросы регулируются в отдельных законах земельной отрасли. То есть эта статья Конституции РТ, закрепляющая принцип «гарантированного использования земли на благо народа», принимается во внимание как руководящая идея в регулировании земельных отношений и в установлении норм земельного законодательства. Также в «Программе экономической реформы агропромышленного комплекса РТ» от 9 сентября 1995 года (особенно в ч. 3 по земельной реформе) предусмотрен основной вопрос земельной собственности. Надо иметь в виду, что с 1991 года после установления государственной независимости в Таджикистане (как и в других постсоветских странах) усилилась рыночная реформа, в том числе повысилась эффективность экономической деятельности, приватизации государственной собственности. В отличие от соседних стран, где приватизация охватила все виды собственности (имущества), в нашей стране «земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительно собственностью государства, и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа» (ст. 13 Конституции РТ).

Отсюда вытекает, что физические и юридические лица не могут быть собственниками земли, так как она является исключительно собственностью государства [14, с. 42-43]. Как отмечает профессор Ш.М. Менглиев, государство в целях осуществления своей политики установило право собственности на тот или иной объект, в том числе и на землю, которая не может выступать в качестве объекта права собственности других субъектов. Эти объекты используются другими субъектами с разрешения государства. Названный объект не является результатом человеческого труда и признается в качестве природного богатства [18, с. 76-77].

Авторы объяснительной записки к Гражданскому кодексу РТ (ч. 1) отмечают, что положения Конституции РТ (ст. 13) требуют уточнения. К перечню данных объектов, наряду с другими видами, обязательно нужно вводить землю объектом первичного использования (улица, проспект, переход, дороги, земли побережья, аллеи, парки в населенных пунктах).

2. Статья 12 Конституции РТ предусматривает, что государство гарантирует свободу экономической и предпринимательской деятельности, равноправие и правовую защиту всех форм собственности, в том числе частной. Отсюда следует, что существование и развитие предпринимательства дехканского (фермерского) хозяйства как субъекта предпринимательской деятельности невозможно без урегулирования землепользовательских отношений. Основой такой деятельности является земля. Обоснование дехканского хозяйства тесно связано с получением земельного участка [16, с. 231]. Действующее законодательство республики считает невозможным учет дехканского хозяйства, кроме выделения земельного участка. Надо иметь в виду, что одними из правовых земельных отношений являются экономические отношения о земле [8, с. 712], такие как налог по другим платежам (платеж за аренду земли), стоимость земли, компенсация ущерба,

организация правового рынка использования земли – это та свободная экономическая деятельность, что закреплена в земельном законодательстве. Организация правового рынка использования земли с экономической точки зрения дает возможность землепользователям:

• оставлять под залог право землепользования и таким образом осуществлять получение кредита в банковских учреждениях;

• отчуждать и приобретать права землепользования [16, с. 7].

То есть в этой статье Конституции РТ закреплены принципы: «обеспечение эффективного использования земли», «разнообразие форм хозяйствования на земле, обеспечение равноправного использования земли, ее эффективная деятельность и недопущение монопольной деятельности на правовом рынке землепользования».

3. Сегодня наблюдается большое количество земельных споров в общих и специальных судах, а также в других уполномоченных органах этой области (отрасли). Анализ судебной практики говорит о том, что в некоторых исковых заявлениях грубо нарушаются права землепользователей и возникает необходимость судебной их защиты. Статья 19 Конституции РТ гласит: «Каждому гарантируется судебная защита». Судебная защита Конституцией РТ устанавливается как право каждого человека.

Поэтому каждое право субъекта земли и пользователя, которое нарушается или оспаривается, должно пользоваться судебной защитой. Споры, вытекающие из земельных отношений, рассматриваются в порядке, предусмотренном земельным законодательством Республики Таджикистан (ст. 47 ЗК РТ).

В целях одинакового обеспечения конституционных норм РТ, Земельного кодекса, Гражданского кодекса, законов и других нормативно-правовых актов, осуществление которых делает землю в РТ исключительно собственностью государства, государство гарантирует ее эффективное использование на благо народа, создает все условия для улучшения природной среды, одинакового развития всех форм хозяйствования. Также очень важна роль решений Пленума Верховного суда РТ, Высшего экономического суда в объяснении норм действующих законов, особенно земельного законодательства. В том числе решение Пленума Верховного суда РТ «О судебной практике по уголовным делам в отношении самовольного захвата земельного участка, самовольного строительства на нем и внезаконного выделения земельного участка» от 25 июня 2012 №3, решение Пленума Верховного суда РТ «О некоторых вопросах, которые возникают при рассмотрении судами дел по праву на собственность и самовольному строительству» (некоторые вопросы решения касаются вопроса земельного участка, вообще земельного закона) от 31 августа 2007 № 6 [21].

4. Согласно статье 32 ГК РТ, каждый имеет право иметь собственность (имущество) и наследство. Имея в виду эту конституционную норму, одним из главных направлений земельной реформы в Таджикистане в соответствии с Законом РТ «О земельной реформе» является вопрос получения в наследство права на использование земельного участка. Законодательство РТ определило порядок передачи в наследство права пользования земельным участком. Это положение вытекает из Гражданского кодекса РТ [13], Земельного кодекса РТ и других законов земельной отрасли. Такое положение установил Земельный кодекс. В пожизненное наследуемое пользование земли предоставляются физическим лицам или коллективам граждан для организации дехканского (фермерского) хозяйства и традиционных народных промыслов, а также гражданам как приусадебный земельный участок.

Земельные участки, предоставленные на правах пожизненного наследуемого пользования, в случае открытия наследства подлежат перерегистрации.

5. Конституционные нормы по обеспечению защиты (охраны) земли как природного объекта

положены в основу развития земельного законодательства. В ст. 44 Конституции РТ предусмотрено, что охрана природы - обязанность каждого. Надо иметь в виду, что земля является одним из важных природных объектов, и эта конституционная норма играет большую роль в урегулировании отношений по землепользованию; особенно важна охрана земли как природного объекта и других природных богатств, и на основе этой конституционной нормы принимаются другие законы земельной отрасли и охраны природы.

Действительно, земля - один из главных компонентов природы и является важным богатством государства и общества. Основу богатства всех государств составляют земля и ее богатства. Направленное использование ее приводит к возникновению ряда проблем в обществе, в том числе социальных, экономических, экологических, правовых и даже политических. Эта статья Конституции РТ стала предпосылкой для принципов: «охрана земли как важного природного объекта», «предотвращение нанесения ущерба земле, окружающей среде и обеспечение экологической безопасности, улучшение качества и плодородия земель как важнейшего природного ресурса».

Внесение изменений и дополнений в Земельный кодекс от 1 августа 2012 года берет свое начало в изменениях норм Конституции. В статье 17 установлено, что мужчины и женщины равноправны. Поэтому женщины, как и мужчины, независимо от пола, как землепользователи имеют все права на использование земли. Исходя из этого, в ст. 7 Земельного кодекса установлено, что обеспечение равноправного доступа к земельным участкам входит в полномочия местных исполнительных органов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов в зависимости от административных границ в области урегулирования земельных отношений. Это значит, что местные исполнительные органы государственной власти должны принимать меры по предотвращению ограничений женщинам в земельных отношениях. Эта статья Конституции гарантирует принцип «обеспечение равноправного доступа мужчин и женщин к земельному участку».

6. Вопрос налога и налогообложения является одним из важных вопросов земельного законодательства. Из требований ст. 45 Конституции РТ вытекает, что «Уплата налогов и сборов, определяемых законом, является обязанностью каждого». Хотя этой статьей не предусмотрены отдельные виды налогов и платежей, однако налоговым законодательством конкретно установлен каждый вид налога. Глава 41, положение 2 Земельного кодекса РТ [21] посвящены земельному налогу. Из требований Земельного кодекса РТ вытекает, что использование земли в РТ является платным. Каждый год плата за землю взимается в виде земельного налога, арендной платы в установленные сроки. То есть конституционное положение по налогу устанавливает важные обязанности каждого по оплате налога и другим платежам. Исходя из этого требования Основного закона, в ст. 1 Земельного кодекса закреплен принцип платного использования земли. Как отмечает профессор Ш.М. Исмаилов, в ст. 45 Конституции РТ предусматривается принцип отрицания обратного действия закона, который обозначает, что законы, устанавливающие новые налоги или обременяющие экономическое положение налогоплательщиков, не имеют обратного воздействия. На самом деле это означает, что отягощается положение налогоплательщика или его представителя, не охватываются правовые отношения, возникшие до его принятия. Это положение также касается и субъектов-налогоплательщиков.

7. В Конституции РТ также конкретно указывается вопрос управления и полномочий, касающихся органов, некоторые полномочия органов возлагаются на законы земельной отрасли. Пункт 1 ст. 56 Конституции РТ устанавливает полномочия Маджлиси милли по образованию, упразднению и изменению административно-территориальных единиц. Это полномочия Маджлиси милли, непосредственно относящиеся к использованию земель.

Также указаны полномочия Маджлиси намояндагон, президента, хукумата, местных хукуматов

(властей) в области урегулирования и управления земельными законами. Важна роль органов прокуратуры в контроле точного соблюдения и одинакового исполнения законов земельной отрасли на территории РТ, а также в выявлении и предотвращении земельных правонарушений.

Надо отметить, что развитие законодательства РТ о земле начинается с Конституции РТ. Поэтому анализ вышеназванных отдельных статей привел к необходимости принятия некоторых законов земельной отрасли, в том числе Земельного кодекса РТ, Закона РТ «О землеустройстве», Закона РТ «Об оценке земли», Закона РТ «О земельной реформе», Закона РТ «О дехканском (фермерском) хозяйстве», Закона РТ «О личном подсобном хозяйстве», что способствовало принятию других нормативно-правовых актов отрасли.

Для реализации конституционных и других норм земельного законодательства необходимо создать ряд условий (отношений):

- многообразие форм хозяйствования на земле;
- равноправное обеспечение участников земельных отношений в использовании земли и создание единого правового пространства для осуществления предпринимательской деятельности;
- эффективное использование земли;
- создание свободной здоровой конкуренции и ограничение монопольной деятельности как важного условия реформы рыночной экономики;
- усиление экологических требований по отношению к организации собственности земли и землепользования во всех формах хозяйствования, независимо от отраслевого подчинения предприятия;
- гарантия судебной защиты и согласованность для защиты земельных прав [22, с. 72-73].

На наш взгляд, справедливой является точка зрения С.А. Боголюбова и Е.А. Калиновской [13, с. 29] о том, что положения Конституции, регулирующие земельные отношения, содержат нормы, непосредственно посвященные земельным отношениям, и нормы, которые как бы являются отдаленными от земельных отношений, но в то же время они опосредованно участвуют в регулировании земельных отношений.

Исследование конституционных принципов в сфере земельных отношений свидетельствует, что данные принципы в целом нашли свое отражение и получили развитие при регулировании вопросов, связанных с осуществлением государственного управления в области использования и охраны земель. Особенности государственного управления в сфере земельных отношений позволяют выделить не только многообразие его форм, но и разграничение их по определенным признакам.

Таким образом, общий анализ содержания норм Конституции РТ, закрепляющих основы регулирования земельных отношений, позволяет их условно разделить на:

- конституционные положения, устанавливающие основы правового режима земли как природного объекта и природного ресурса;
- конституционные положения, устанавливающие право граждан на землепользование;
- конституционные положения, устанавливающие предметы ведения РТ в сфере регулирования земельных отношений.

Список литературы:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: учебник. - Свердловск: СЮИ, 1972. - Т.1.
2. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999. - 712 с.

3. Азимов А.Ш. Правовые основы предоставления и изъятия земель в Республике Таджикистан //Международный фонд правовых исследований «Аспекты права» Ежемесячный научный журнал. - 2015. - № III (8).
4. Боголюбов С.А. Конституционные проблемы охраны окружающей среды в СССР: Дис. … д-ра. юрид. наук. - М., 1990.
5. Воронина М.Д. Конституционно-правовые основы земельных отношений в РФ // Вестник ЮУрГУ. - 2009. - № 6.
6. Голощапов А. Прямое действие конституционных норм и принципов //Законность. -2004. - № 4 // Справочная правовая система Консультант Плюс: Комментарии законодательства.
7. Гражданско-правовые сделки (купля-продажа, дарение, мена, залог и др.) с правом на использование и отчуждение земельного участка //Проект USAID «О земельной реформе в Таджикистане». - Душанбе, 2012. - 23 с.
8. Гражданский кодекс Республики Таджикистан //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 1999. - № 12; 1999. - № 6. - Ст. 2005.
9. Достиев А.С. Конституция Республики Таджикистан 1994 года: история разработки, принятия, внесение изменений и основные положения. - Душанбе, 2001.
10. Закон Республики Таджикистан «О приватизации государственной собственности» //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 1997. - № 10. - Ст. 160; 2002. - № 4, ч.1. - Ст. 167; 2003. - № 12. - Ст.699; 2009. - № 3. - Ст.90.
11. Земельное право /Под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева, А. В. Бабанова и др. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
12. Земельный кодекс Республики Таджикистан //Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 2012. - № 4. - Ст. 165.
13. Земельное право: Учебник /Под ред. С.А. Боголюбова. - М., 2004.
14. Исмаилов Ш.М. Особенности земельного законодательства в Республике Таджикистан // Экологическое право. - 2009. - № 5/6.
15. Исмаилов Ш.М., Латипова Л.Б., Сиддикова Н.Н. Комментарий к закону Республики Таджикистан «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Таджикистан» от августа 2012 года № 891 //Проект USAID по Земельной реформе в Таджикистане. - Душанбе, 2012. - 72 с.
16. Исмаилов Ш.М., Шонасридинов Н., Нодиров Ф.М., Гафуров А.Д. Аграрное право Республики Таджикистан: (на тадж. яз.). -Душанбе: Бухоро, 2013. – 340 с.
17. Конституция Республики Таджикистан [Электронный ресурс] от 6 ноября 1994 года, принятая на всеобщем референдуме, с изменениями и дополнениями от 26 сентября 1999 года и 22 июня 2003 года // http: base. spinform. ru/show_doc. 2213. (дата обращения: 15.02.2016).
18. Менглиев Ш.М. (Комментарий к статье 13 КРТ) //Комментарий к Конституции Республики Таджикистан /Под ред. М.А. Махмудова. - Душанбе: Шарки озод, 2009.
19. Нецветаев А.Г. Земельное право: Учебно-методический комплекс. - М.: Изд. центр «ЕАОИ», 2008.
20. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. Т.2: Теория права. /Под ред. проф. М.Н.Марченко. - М.: Изд-во «Зерцало», 1998. - 656 с.
21. Свод решений Пленума Верховного суда Республики Таджикистан (1992-2011). - Душанбе: Конуният, 2011. Сохибов М.М. Земельное право Республики Таджикистан (на тадж. яз.) – Душанбе**:** Изд-во “Андалеб-Р”, 2015. - 492 с.

УДК 321.01(575.2):09

Болпонова Асыл Бакытбековна,
т. и. д, доцент
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

Ж. БАЛАСАГЫНДЫН САЯСАТТЫК ЖАНА УКУКТУК ОЙЛОРУ («КУТТУУ БИЛИМ» ЧЫГАРМАСЫНЫН НЕГИЗИНДЕ)

Аннотация

Бул илимий макалада орто кылымдагы чыгыш ойчулу Ж. Баласагындын коомдук-саясий жана укуктук ойлору каралат. Анын «Кутту Билим» чыгармасында Караханид мамлекетинин мезгилиндеги (X-XIII кк.) бийлик жана башкаруу маселелери каралат. Ошол эле учурда, Кыргызстандагы саясий жана укуктук ойлорду окутуу маселелери көрсөтүлгөн.

Негизги сөздөр: Ж. Баласагын, «Куттуу билим», коомдук-саясий жана укуктук ойлору, ислам, бийлик, мыйзам.

Болпонова Асыл Бакытбековна,
д. истор. наук, доцент
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ МЫСЛЬ Ж. БАЛАСАГЫНА (НА ОСНОВЕ ПРОИЗВЕДЕНИЯ *«КУТТУ БИЛИМ»* - «БЛАГОДАТНОЕ ЗНАНИЕ»)

Аннотация

Рассматривается общественно-политическая и правовая мысль средневекового восточного мыслителя Ж. Баласагына. На основе анализа его произведения «Кутту билим», рассматриваются вопросы государственного устройства и управления в период Караханидского государства (X-XIII вв.). Одновременно выдвигаются проблемы метода обучения политической и правовой мысли Кыргызстана.

Ключевые слова: Ж. Баласагын, «Кутту билим» («Благодатное знание»), общественно-политическая и правовая мысль, ислам, власть, закон.

Bolponova Asyl Baktybekovna
Doctor of History Science,
Academy of Public Administration under
the President of the Kyrgyz Republic

THE POLITICAL AND LEGAL THOUGHT OF ZH. BALASAGYN (BASED ON THE WORK OF "KUTTY BILIM")

Abstract

The socio-political and legal thought of the medieval eastern philosopher Zh. Balasagyn is being studied. Government establishing and management issues during Kharahanid Empire (X-XIII cc.) are studied on the base of the analysis of his work "Kutty Bilim". Some issues related to methods of studying political and legal thoughts of Kyrgyzstan are being raised.

Keywords: Zh. Balasagyn, "Kutty Bilim", the socio-political and legal thought,

В современный период до сих пор остается актуальной тема о роли личности в истории. Общество постоянно волнует вопрос, поставленный еще марксистами: «Как и почему развивается общество? Кто или что творит историю?». Эти вопросы ставят перед собой философы и историки, социологи и политологи и не могут прийти к общему ответу. «История – это естественно-исторический процесс», - утверждают марксисты. «История – результат деятельности крупных политиков», - считают другие. «История – дело случая», - не соглашаются с ними третьи. Но, как правило, все едины в одном – значительную роль в истории человеческого общества в целом и национальных обществ в частности играют великие личности. Великие личности – это те, чья политическая либо духовная деятельность наиболее полно отражала потребности общества и оказала значительное влияние на его развитие, чья деятельность вышла за пределы государства и приобрела всемирную значимость и известность. Великие личности – это прежде всего крупные реформаторы. Поэтому неслучайно история любого государства наиболее ярко и впечатляюще представляется сквозь призму деяний великих людей. Более того, сама история зачастую отождествляется с этими личностями. Изучение жизни и деятельности великих людей своего времени приобретает особое значение в том случае, если эти люди не только вершили историю, но и являлись носителями и проводниками культурных ценностей, нравственных принципов и традиций данного общества. Приобщение к истории своих великих предков формирует у человека чувство гордости за свою страну, за ее великую историю, за великих людей, которые ее творили.

Исследование крупных личностей изучается и в Кыргызстане. В особенности данная тенденция в отечественной исторической науке приобрела особую актуальность с периода суверенизации Кыргызстана. Вместе с углубленным изучением отечественной истории историческая наука стала персонифицироваться. На сегодня защищены диссертации и вышли монографии о таких крупных знаковых личностях, как Ю. Абдрахманов, А. Сыдыков, И. Арабаев, Б. Исакеев, К. Тыныстанов, И. Раззаков, Т. Усубалиев. Это представители только советского периода. Если же затронуть средневековый период истории, то необходимо отметить труды, освещающие деятельность крупных кыргызских родоправителей, вложивших большой вклад в консолидацию кыргызов; кыргызских батыров; социально-философские мысли крупных сказителей. Сама историческая необходимость подталкивала гуманитарные науки к изучению и исследованию персонифицированной отечественной истории. На основе изучения данных трудов можно сделать вывод, что история крупных личностей формирует образ положительного героя, который выступает ретранслятором высокой культуры, ориентиром для формирования духовных ценностей общества. История жизнедеятельности великих личностей в истории Кыргызстана является одним из факторов формирования кыргызского патриотизма.

Исследовательский интерес заключается в освещении политической и правовой мысли

Ж. Баласагына в произведении «Кутту билим» («Благодатное знание»). В системе юридических наук «история политических и правовых учений» является отдельной самостоятельной учебной дисциплиной одновременно с *историческим и теоретическим профилями*. Эта ее особенность. В рамках данной юридической дисциплины исследуется и освещается специфический предмет — история возникновения и развития теоретических знаний о государстве, праве, история теорий и концепций. Соответственно, исходя из специфики предмета, в общественно-политической мысли Ж. Баласагына выделим три проблемы: освещение идей восточного мыслителя в контексте мусульманской доктрины; теоретические знания о государстве и праве.

Учение Ж..Баласагына представляет собой энциклопедию по изучению периода средневековья, периода Караханидов (X-XIII вв.). В поэме средневекового восточного мыслителя Ж. Баласагына «Кутту билим» освещено множество проблем: от социально-этических, философских до политических, правовых вопросов. В своем произведении Ж. Баласагын отводит большое место вопросам управления государством, даются наброски идеальной формы политического строя.

В истории развития политической мысли Кыргызстана особая историческая миссия принадлежит X-XIII векам. В этот период на обширной территории Центральной Азии происходит расцвет высокой мусульманской культуры - Ренессанс. Развиваются социально-экономическая, политическая и культурная сферы общества. Но главным признаком событий эпохи Возрождения было обращение «к человеку», декларирование его ценности в социуме. Ценностной системой взглядов выступает гуманизм. Выдвинули данные ценности на историческую арену великие ученые и мыслители данной эпохи: аль-Фараби, Ж. Баласагын, М. Кашгари и др. В гуманистических позициях мыслителей Центральной Азии прослеживаются принципиальные идеи нравственно-правового воспитания, идеального государственного устройства и государственного правителя. Поэтому ценность наследия средневековых ученых представляет научную ценность именно с этих позиций.

Рассмотрим первую выдвинутую проблему – проблему идеологического воззрения. Большую значимость приобрела идеологическая направленность данной эпохи, опирающейся на религию ислам. Мусульманско-правовая доктрина выполняла роль интерпретатора шариата. Если сопоставить и сравнить идеологические доктрины эпохи средневековья Арабского Востока и Западной Европы, то общим для политико-правовых идеологий данных стран были: 1) история политической и правовой мысли строилась на основе господствующего религиозного мировоззрения; 2) в своих программных положениях отражали институты феодального общества. Однако доктрины исламских теоретиков значительно отличались от учений западноевропейских мыслителей как по содержанию, так и по программным положениям: 1) в государствах, где действующей религией был ислам, была ярко выражена тесная связь религии и политики. Действующее право содержалось в Коране, а власть рассматривалась лишь как средство его осуществления. Поэтому в теоретических построениях исламских мыслителей не было места для обсуждения проблем происхождения, устройства, форм государства, соотношения государства и права, церкви и государства, права светского и права канонического. Данные проблемы больше волновали западноевропейских теоретиков; 2) важное место в истории политической и правовой мысли средневекового Востока заняли вопросы о нравственно-религиозных качествах носителей власти, об их связях с мусульманской общиной или с преемниками Пророка. Особенность творчества арабских философов заключалась в том, что они были весьма далеки от религиозного скептицизма и вольнодумства; 3) Религия рассматривалась как социальная и духовная основа права, государства, политики, также необходимая для связи мусульманских общин; 4) арабские мыслители разработали учение о «двух истинах», обосновывавшее независимость

науки от религии[1]. Им удалось синтезировать казалось бы два противоположных учения. В этом заключались специфика и уникальность мусульманской правовой идеологии средневекового периода. В результате поэма «Кутту билим» Ж. Баласагына является старейшим произведением на одном из тюркских языков, основанным на мусульманской идеологии и пропагандирующим эту идеологию. В соответствии с духом идеологии своего времени Ж. Баласагын пропагандировал данную мусульманскую правовую доктрину, объявляет себя воинствующим мусульманином.

Перейдем ко второму вопросу – проблема государства и государственного управления. Специфическая черта восточных мыслителей данного периода заключалась в том, что в их мыслях и идеях преобладали патерналистические взгляды на государство. Средневековые мыслители Востока солидарны в том, что идеальное государство опирается на справедливого и добродетельного правителя, государство растворялось в образе правителя. Поэтому наиболее важными качествами правителя здесь выступают его личные качества: способности, характер, воля. К примеру, такие качества личности, как смелость, решительность, ум, знания, чувство справедливости, гуманизм и доброжелательность подчеркивались и выделялись у идеального правителя: «Со знанием дел возглавлять нужно дело. И дельно, с умом исправлять его смело. Чтоб правден был он, и добр, и правдив. И словом, и сердцем во всем справедлив»[2]. Ж. Баласагын в своем произведении выделяет около 70 лучших качеств человека. Другой восточный средневековый мыслитель средневековья аль-Фараби выделял 12 качеств, из которых первые 5-6 достаточны для управления. Сюда он относит физическое здоровье, острое аналитическое мышление, проницательный ум, отличную память, стремление к знаниям, ясность в изложенной мысли[3]. Ж. Баласагын, наряду с положительными чертами правителя, выделяет и отрицательные – их свыше 20. Среди них на первых местах выделены лживость, беззаботность, упрямство, чванство, расточительство. Отечественные исследователи Н. Токтоматов и Ж. Джаманкулов подчеркивают, что американские психологи К. Бард и Р. Стогдилл обобщили данные более 120 исследований и составили список из 79 черт как «лидерских»[4]. Правитель у Ж. Баласагына и у.Аль-Фараби - светский и религиозный руководитель в одном лице. Ж. Баласагын был сторонником абсолютной монархии.

Неразделимость власти и государственного управления признается как само собой разумеющееся в политических теориях восточных средневековых мыслителей. Необходимым условием устойчивого развития общества является наличие государственной власти. Здесь власть интерпретируется как управленческая деятельность ради благополучия людей. У Ж. Баласагына власть к тому божественна, она дается Всевышним и передается только по наследству.

«Дал бог тебе власть, тебе слава - награда,
Сто крат славить бога всем подданным надо.
Устройство правления - дело владык,
Народ подчиняться законам привык». (4010, 4011 стр.) [5]

Суть власти по Ж. Баласагыну – совершение благородных и праведных дел: заботиться о благополучии своего народа, искоренять человеческие пороки. Власть должна служить общим интересам, на пользу общественности. Согласно мыслителю, власть – это ответственность, и прежде

1 История политических и правовых учений? Учебник для вузов. - Изд. 2-е, стереотип. / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА. - М., 1998. – С. 134-166.

2 Джуманалиев Т. Хрестоматия по древней и средневековой истории Кыргызстана: учебное пособие: Т.1. – Бишкек, 2007. – С. 522.

3 Аль-Фараби Абу Наср Мухаммед. Философские трактаты. / Пер. с араб. – Алма-Ата: Наука, 1970. – С. 320.

4 Токтоматов Н., Джаманкулов Ж. Ж. Баласагын: Наука управления государством. - Бишкек, 2011. – С.60.

5 Джуманалиев Т. Хрестоматия по древней и средневековой истории Кыргызстана: Учебное пособие: Т.1. – Бишкек, 2007. – С. 515-609.

всего перед Творцом. «Ответственность завтра тебе перед богом, готовься к суду на судилище строгом». (5244-5245)[6].

К примеру, у другого средневекового мыслителя Аль-Фараби «власть» ассоциируется с естественной функцией государства и предлагает варианты коллективного руководства (т.е. не исключает мысли о разделении властей)[7]. Общее, что объединяет двух средневековых мыслителей, это платоновская модель государственного управления – элитарный подход в управлении - лучшие и достойные, философы должны управлять государством[8].

Благодаря Ж. Баласагыну в тюркоязычной литературе уже с XI века четко закреплено понимание, что одно из главных условий преобразования государственно-правовых отношений – это верховенство закона. Он полагает, что единственным путем установления гармонических отношений между социальными группами и классами, утверждения социальной справедливости является выработка гуманного закона управления государством. Даже в небольших строках поэмы «Кутадгу билиг» можно уловить важнейший, существенный признак правового государства – господство закона.

«Для блага закон, а не сила угодней, В молитве пади перед дверью господней.

Закон укрепляй – и все бедствия канут, И поясом счастья ты будешь затянут»[9].

Согласно утверждению мыслителя, чтобы в государстве был мир и порядок, нужно найти необходимый баланс между поощрением и наказанием, твердостью и компромиссом, убеждением и угрозой. Наиболее надежным заслоном против произвола он считал закон: «И чтобы крепить свою власть год за годом, Закон, а не силу поставь над народом» (1435)[10]. «Закон укрепил ты – упрочен весь свет, Нигде в государстве насилия нет» (3108).

Хотелось бы отметить, что Ж. Баласагын в своем произведении «Кутту билим» большое внимание уделял науке, образованию, просвещению. Мыслитель глубоко верил в возможность совершенствования общественной жизни и управления государством, опираясь на просвещение и науку. Мыслитель показывает роль и значение научных концепций в нравственном совершенствовании человека. Он отстаивает положение: «Знание – это нравственность». Жусуп полагал, что знание и разум помогают личности быть добродетельной и справедливой, что люди, овладев научными знаниями, могут совершенствоваться духовно и нравственно. Поучительны его афоризмы: «В науке все благо, в познаниях величие». Идеи Ж. Баласагына о науке и образовании созвучны взглядам других мусульманских мыслителей Аль-Фараби и Ибн-Сины.

Социально-политические взгляды Ж. Баласагына характеризуются своей конкретностью, реалистичностью и стремлением улучшить и укрепить феодальные отношения и политическую настройку общества. В своей поэме автор выражает свои размышления об исторически прогрессивных тенденциях, изменениях в Караханидском обществе, свидетелем которых он был сам. Взгляды мыслителя на общество и человека несут в себе глубокий гуманизм и насыщены рационалистическим подходом к осмыслению процессов, происходящих в обществе. Ж. Баласагын внес значительный вклад в разработку теории идеального государственного управления, а также

6 Баласагунский Ю. Благодатное знание. – М., 1983 .- С. 394.

7 Марченко К.С., Жумаканова У.С. Юсуф Баласагуни, Махмуд Кашгари и Аль-Фараби – великие философы, ученые, писатели // Великие личности в истории Казахстана. В помощь кураторам студенческих групп. 3 книга / Под ред. акад. НАН РК А.М. Газалиева. – 2-е изд. - Караганда: Изд-во Карагандинского государственного технического университета, 2011. – С.9-19.

8 Аль-Фараби Абу Наср Мухаммед. Философские трактаты. / Пер. с араб. – Алма-Ата: Наука, 1970. – С. 320.

9 Джуманалиев Т. Хрестоматия по древней и средневековой истории Кыргызстана: Учебное пособие: Т.1. – Бишкек, 2007. – С. 515-609.

10 Баласагунский Ю. Благодатное знание. – М., 1983. - С. 132.

выработал этико-нравственный кодекс поведения государственного правителя. Произведение Ж. Баласагына «Кутту билим» составлено в духе мировоззрений прогрессивных восточных мыслителей средневековья, опирающихся на мусульманскую догматику.

В современный период наиболее актуальным объектом исследования является изучение истории политической и правовой мысли Кыргызстана. На наш взгляд, разработке методики преподавания, выпуску учебников и методических пособий по «Истории политической и правовой мысли Кыргызстана» исследователями не уделяется достаточного внимания. Изучение дисциплины «История политической и правовой мысли Кыргызстана» проходит на основании учебников и методических пособий российских исследователей. Конечно, при этом мы не должны принижать западноевропейские, американские и российские концепции по данной дисциплине - это классические концептуальные подходы. Мы мало освещаем собственную историю политических и правовых учений, а также концепции отечественных исследователей. В советский период вспоминается труд отечественного ученого, д.ф.н. А. Алтымышбаева, в современный период - работы Артыкбаева, М. Керимбаева[11]. Но сегодня существуют современные отечественные исследования, которые используются в учебном процессе, охватывают все направления политики Кыргызстана, затрагивают их самые различные аспекты. За период независимого развития Кыргызстана произошло достаточное оформление политических процессов и институтов и их осмысление в научной литературе. В рамках политических исследований рассматриваются важные и актуальные для современного Кыргызстана проблемы, такие как становление и развитие национальной государственности, укрепление суверенитета и независимости, политической стабильности в государстве, демократизации и модернизации кыргызского общества, реформирования институтов политической системы, развития избирательных технологий, а также различные направления внутренней политики. Немало исследований связано с изучением политических проблем международных отношений, внешнеполитической деятельности государства. Наиболее актуальными на сегодня остаются темы исследований по проблемам государственного устройства, обеспечения национальной безопасности и стабильности, идентичности и устойчивого развития Кыргызстана. Однако на фоне всего этого у нас нет крупных систематизированных учебников и методических пособий по истории политической и правовой мысли Кыргызстана. Поэтому необходимо систематизировать исследования по истории политической и правовой мысли Кыргызстана с последующим выпуском учебников и методических пособий по данной дисциплине.

Практические рекомендации

1. Кыргызстан нуждается в отечественных исследователях, которые в полной мере на основе глубокого анализа могли бы спрогнозировать политическую историю своей страны, определить переломные моменты будущего хода истории. Нужны специалисты, которые будут способны научно обоснованно анализировать и прогнозировать перспективы развития страны. Тогда большинство наиболее ценных результатов изучения политических, государственных проблем благодаря исследователям могут найти свое отражение в принимаемых решениях, определить государственное решение на долгосрочную перспективу. Кыргызстан нуждается в современных исследователях, которые, как Н. Макиавелли, Вольтер, Монтескье, Ж.Ж. Руссо, К. Поппер, С. Хантингтон, спрогнозировали будущую политическую историю. Необходимо создание проекта под названием «Интеллектуальный капитал социально-гуманитарных наук и их роль в социокультурной модернизации кыргызского общества», создание традиционных научных политологических чтений, в которых принимают участие видные ученые Кыргызстана и политические деятели.

11 Алтмышбаев А.А. Очерк истории развития общественно-политической и философской мысли в дореволюционной Киргизии. – Фрунзе, 1985. – 75 с.; Керимбаев М.К. История политических и правовых учений. - Б., 1999.

2. Выдвигаются новые научные направления – управление кризисами. Современный кризис общества воспринимается как неотъемлемая часть ее развития. Общество нуждается в крупных специалистах по управлению кризисами, тем более в таком секторе, как государственное управление. Изучение данных дисциплин, а также сформированные компетенции и профессиональная готовность данных специальностей создадут условия для своевременного реагирования на «вызовы» современного общества. Одним из центральных предметов изучения сегодня должны являться суверенное государство Кыргызстан и его дееспособность, реализация «Национальной стратегии до 2040 г.». Выполнение фундаментальных исследований в рамках «Сохранение общественно-политической стабильности как основа нового этапа развития Кыргызстана».

3. Кыргызстан нуждается в выработке собственной идеологии. За 26 лет независимого демократического развития Кыргызстана, его независимости демократия с ее высокими ценностями так и не стала полноценной заменой сильной идеологии советского государства. К примеру, из государств Центральной Азии на нач. XXI в. Казахстан выступил с идеологией «Менгилик ел», которая привела к мощной волне интеграции, модернизации казахского общества, форсированному экономическому подъему государства. Можно также же привести примеры идейных решений и всестороннего развития XX в. других государств: взгляды Конфуция в Китае, неолиберальные идеи Т. Рузвельта, консервативные идеи И. Канта, В. Гегеля в Германии. Национальная идея в современных условиях развития Кыргызстана должна стать эффективным инструментарием государственной политики, выполнять функцию интегрирования общества. Естественно, идеология должна учитывать особенности культурно-исторического, религиозного и социального развития Кыргызстана, где ключевыми составляющими должны быть единство, патриотизм, созидание на основе духовного, нравственного и материального богатства, учитывать преемственность поколений. Задача государства, руководства страны, научного сообщества – найти основополагающие принципы разработки новой идеологии, выявить его приоритеты и ценности с учетом современных тенденций развития общества. В связи с этим актуальность изучения дисциплины «История политической и правовой мысли Кыргызстана» в вузах страны повысится. Здесь будут рассматриваться проблемы политико-идеологического влияния в системе государственного управления, базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные модели развития общественной системы, политический курс в системе государственного управления. В результате практической значимостью изучения дисциплины выступит создание национальной идеи Кыргызской Республики. Кыргызстану следует вновь взяться за дальнейшее усовершенствование национального проекта идеологического содержания.

4. В рамках АГУПКР предлагается вместе с представителями Конституционной палаты КР ежегодно проводить конкурс на лучшее знание Конституции Кыргызской Республики.

Список литературы:

1. Алтмышбаев, А.А. Очерк истории развития общественно-политической и философской мысли в дореволюционной Киргизии. – Фрунзе, 1985. – 75 с.
2. Аль-Фараби Абу Наср Мухаммед. Философские трактаты. / Пер. с араб. – Алма-Ата: наука, 1970. – С. 320.
3. Баласагунский Ю. Благодатное знание. – М., 1983. – 51 с.
4. Джуманалиев Т. Хрестоматия по древней и средневековой истории Кыргызстана: Учебное пособие. Т.1. – Бишкек, 2007. – С. 515-609.
5. История политических и правовых учений: Учебник для вузов. - Изд. 2-е, стереотип. / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. – С. 736 с.
6. Керимбаев М.К. История политических и правовых учений. - Б., 1999.
7. Марченко К.С., Жумаканова У.С. Юсуф Баласагуни, Махмуд Кашгари и Аль-Фараби –великие философы, ученые, писатели. // Великие личности в истории Казахстана. В помощь кураторам студенческих групп. 3 книга / Под ред. акад. НАН РК А.М. Газалиева. – 2-е издание - Караганда: Изд-во Карагандинского государственного технического университета, 2011. – 121 с.
8. Токтоматов Н., Джаманкулов Ж. Ж. Баласагын: Наука управления государством. Бишкек, 2011. – 225 с.

УДК 342.4(575.2)

Иманкулова Гулбайра Иманкуловна,
Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн
Аппаратынын иш кагаздарын жүргүзүү
жана контролдоо бөлүмүнүн референти,
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясынын аспиранты

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ӨКМӨТҮНҮН ЧЕЧИМДЕРИН АТКАРУУНУ КОНТРОЛДООНУН УЮШТУРУУЧУЛУК-УКУКТУК КАМСЫЗДООНУН АЙРЫМ АСПЕКТТЕРИ

Аннотация

Ушул статьяда Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн чечимдерин аткарууну контролдоонун маселелери жана системаны уюштуруу проблемалары, мамлекеттик бийликтин аткаруу бутактары органдарынын, мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кызмат адамдарынын аткаруучулук тартиби жана жоопкерчилиги каралат.

Негизги сөздөр: конституция, чечимдерди аткарууну контролдоо, аткаруу бийлиги органдары, мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, аткаруучулук тартиби, уюштуруучулук-укуктук камсыздоо, жоопкерчилик.

Иманкулова Гулбайра Иманкуловна,
референт отдела регламента,
делопроизводства и контроля
аппарата правительства Кыргызской Республики,
аспирантка Академии государственного
управления при Президенте Кыргызской Республики

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РЕШЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы и проблемы организации системы контроля исполнения решений правительства Кыргызской Республики, исполнительской дисциплины и ответственности должностных лиц органов исполнительной ветви государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституция, контроль исполнения решений, органы исполнительной власти, органы государственного управления и местного самоуправления, исполнительская дисциплина, организационно-правовое обеспечение, ответственность.

Imankulova Gulbaira Imankulovna,
reviewer of department of regulation,
office work and control of the
Government of the Kyrgyz Republic,
graduate student of Academy of state
administration at President of the Kyrgyz Republic

CONTROL FUNCTIONS OF THE STATE SHOULD ALWAYS BE AMONG THE MOST IMPORTANT

Abstract

Control functions of the state should always be among the most important, priority tasks, which in many respects predetermine the successful conduct of social and economic policy, democratic transformations. Qualitative and timely control is a necessary condition for strong power, the most important mechanism for improving the effectiveness of public administration at all levels.

Keywords: Konstitucia, government control of execution of decisions, executive authorities, state bodies and local government, performing discipline, organizational legal support, amenability.

С обретением суверенитета и независимости Кыргызстана вместо вполне обоснованной реорганизации системы контрольных органов, существовавшей при советской власти, началось ее сворачивание, ликвидация существовавших систем партийного и народного контроля, игравших существенную роль в осуществлении контрольной функции государства. Сегодня стало достаточно распространенным мнение о некой неважности функции контроля. Ошибочность такой позиции уже вскоре стала очевидной. Эффективный контроль - одна из существенных и важных функций управления государством. Тому подтверждение - Конституция Кыргызской Республики 2010 года (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218), которая содержит упоминание государственного контроля лишь дважды: в части контроля за соблюдением Конституции и законов, а также за исполнением переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий [1, с. 83].

В статье 88 Основного закона КР установлено, что правительство Кыргызской Республики обеспечивает исполнение Конституции и законов. В статье 89 Конституции КР установлено, что премьер-министр руководит правительством, несет персональную ответственность за его деятельность перед Жогорку Кенешем, обеспечивает исполнение Конституции и законов всеми органами исполнительной власти. На основе и во исполнение Конституции и законов правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает исполнение Конституции КР [1, с. 82].

В соответствии со ст. 10 конституционного Закона КР «О правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года № 85, правительство КР: обеспечивает исполнение Конституции и законов; на основе и во исполнение Конституции, законов, актов президента и постановлений Жогорку Кенеша издает постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Кыргызской Республики и обеспечивает контроль за их исполнением [2, с. 9].

Регламент правительства Кыргызской Республики (в редакции постановлений правительства КР от 14 июля 2011 года № 391, 16 мая 2012 года № 299, 4 декабря 2012 года № 812), утвержденный Постановлением правительства Кыргызской Республики от 26 января 2011 года № 28 в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, конституционным Законом Кыргызской Республики «О

правительстве Кыргызской Республики», иными законами Кыргызской Республики, устанавливает правила организации деятельности правительства Кыргызской Республики по реализации его полномочий, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики [3, с. 1].

Так, например, в соответствии с данным регламентом правительство руководит деятельностью подчиненных ему министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, других органов исполнительной власти, а также деятельностью органов местного самоуправления в случае наделения их государственными полномочиями.

Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Кыргызской Республики, законов и постановлений Жогорку Кенеша и правительства, международных договоров, вступивших в силу в установленном порядке, и осуществляет систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства Кыргызской Республики.

Правительство в целях осуществления контроля за исполнением Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики, международных договоров, вступивших в силу в установленном порядке, и решений правительства заслушивает на своих заседаниях отчеты и информацию членов правительства, руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти (в пределах компетенции правительства), дает оценку деятельности указанных органов, принимает решения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти.

В целях оптимизации процесса принятия решений правительства в структуре правительства и государственных органов действует система электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи, направленная на внедрение и развитие системы «электронного правительства».

Инструкция по делопроизводству в аппарате правительства Кыргызской Республики, утвержденная распоряжением руководителя аппарата правительства КР от 13 августа 2015 года № 122, устанавливает единый порядок делопроизводства в аппарате Правительства Кыргызской Республики в соответствии с требованиями регламента правительства Кыргызской Республики, утвержденного постановлением правительства Кыргызской Республики от 10 июня 2013 года № 341, регламента по работе с документами в аппарате правительства Кыргызской Республики, утвержденного распоряжением премьер-министра Кыргызской Республики от 15 января 2015 года № 10, типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике, утвержденной постановлением правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2012 года № 517 [7].

В инструкции по делопроизводству в аппарате правительства Кыргызской Республики установлен следующий перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системе электронного документооборота аппарата правительства Кыргызской Республики: адресант; адресат; должность, фамилия и инициалы лица, подписавшего документ; вид документа; дата документа; номер документа; дата поступления документа: входящий номер документа; ссылка на исходящий номер и дату документа; наименование либо аннотация документа; индекс дела; сведения о переадресации документа; количество листов основного документа; количество приложений; общее количество листов приложений; указания по исполнению документа; должность, фамилия и инициалы исполнителя; отметка о конфиденциальности.

Одной из составляющих функций контроля и важным элементом документационного обеспечения является контроль исполнения документов, решений и заданий (поручений).

Контроль исполнения документов и поручений – совокупность действий, обеспечивающих своевременное исполнение документов, созданных в организации, поступающих из вышестоящих организаций, от других организаций и граждан.

Контроль исполнения документов ведется с целью содействия своевременного и качественного исполнения решений и задач руководства организации или структурного подразделения. Различают два направления контрольной деятельности:

- контроль исполнения документов по существу поставленных в них вопросов;
- контроль сроков исполнения документов.

Положение «О порядке работы с документами, содержащими информацию для служебного пользования», утвержденное Постановлением правительства КР от 7 мая 2013 года № 255, определяет порядок работы с документами и другими материальными носителями информации (далее - документы), содержащими информацию для служебного пользования, в государственных органах, органах местного самоуправления, организациях, учреждениях и предприятиях Кыргызской Республики (далее - организация) [8].

Регламент работы с документами в аппарате правительства Кыргызской Республики, утвержденный распоряжением премьер-министра Кыргызской от 8 ноября 2016 года № 590 (в редакции распоряжения премьер-министра КР от 3 февраля 2017 года № 92, Постановления правительства КР от 15 марта 2017 года № 157), подготовлен с учетом требований регламента правительства Кыргызской Республики, утвержденного Постановлением правительства Кыргызской Республики «О регламенте правительства Кыргызской Республики» от 10 июня 2013 года № 341 (далее - регламент правительства), Типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике, утвержденной Постановлением правительства Кыргызской Республики «О типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике» от 23 июля 2012 года № 517, и предусматривает основные требования по организации работы с документами и документационного обеспечения управленческой деятельности в аппарате правительства Кыргызской Республики [9].

В соответствии с данным регламентом контролю подлежат законы, указы, распоряжения, поручения президента Кыргызской Республики, письменные обращения аппарата президента в части вопросов, касающихся реализации указов и распоряжений президента Кыргызской Республики, постановлений, решений комитетов Жогорку Кенеша и депутатских запросов, постановления, распоряжения правительства, распоряжения премьер-министра, поручения премьер-министра, вице-премьер-министров, распоряжения (поручения) руководителя аппарата и поручения заместителей руководителя аппарата [9, с. 17].

Порядок осуществления контроля за исполнением постановлений, поручений и протокольных поручений выглядит следующим образом.

Правительство, аппарат правительства координируют деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств и других органов исполнительной власти.

Руководство аппарата правительства еженедельно на своих совещаниях рассматривают ход и итоги выполнения заданий соответствующими министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, другими органами исполнительной власти, местными государственными администрациями и в оперативном порядке принимают меры по устранению недостатков и преодолению возникших трудностей, а также заслушивают информацию руководителей структурных подразделений аппарата правительства о ходе исполнения решений президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша, правительства и принимают решения.

Организационное и техническое обеспечение функционирования системы электронного документооборота правительства осуществляется уполномоченным государственным органом.

Взаимодействие и координацию деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, других органов исполнительной власти по разработке перспективных задач социально-экономического развития республики, подготовке аналитических материалов, а также все нормативно-правовые акты, принятые правительством, осуществляются структурными подразделениями аппарата правительства.

Руководители структурных подразделений аппарата правительства для осуществления возложенных на них функций имеют право:

- участвовать в заседаниях коллегий в качестве членов коллегии курируемого министерства, государственного комитета, административного ведомства, других органов исполнительной власти;

- заслушивать информацию руководителей и должностных лиц министерств, государственных комитетов, административных ведомств, других органов исполнительной власти и местных государственных администраций об исполнении актов Жогорку Кенеша и президента Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к сфере деятельности правительства, постановлений, распоряжений правительства, распоряжений премьер-министра, поручений премьер-министра, вице-премьер-министров, руководителя аппарата и вносить руководству правительства предложения о привлечении лиц, допустивших недисциплинированность, к ответственности;

- проводить проверки по поручению премьер-министра, вице-премьер-министров или руководителя аппарата деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, других органов исполнительной власти по решению поставленных перед ними задач, вносить по результатам проверок на рассмотрение премьер-министра и вице-премьер-министров предложения о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности;

- запрашивать у руководителей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, других органов исполнительной власти, местных государственных администраций необходимую информацию по вопросам, входящим в компетенцию структурного подразделения аппарата правительства;

- осуществлять иные права в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Вместе с тем ситуация, сложившаяся в стране, настоятельно требует укрепления организованности и порядка, повышения дисциплины и ответственности, создания в органах государственного управления ориентированной на осуществление радикальных социально-экономических и демократических преобразований в обществе, целостной и слаженной системы государственного контроля, основанной на конституционных принципах ответственности, разделения государственной власти и правового механизма его осуществления.

Результативность управленческой деятельности в значительной мере зависит от эффективности контрольной деятельности. Если не будут обеспечены четкий контроль и проверка исполнения принятых решений, надеяться на успех не приходится [4, с. 93].

Кыргызстану нужна сильная и слаженная система государственного контроля, которая была бы способна функционировать в условиях экономической и политической демократии. Назрела необходимость в создании более четкого его правового механизма. Необходимы разработка вопросов процедурно-процессуального регулирования контрольной деятельности, выработка конкретных предложений по ее совершенствованию и законодательному регулированию.

Эта проблема чрезвычайно актуальна для исполнительной ветви государственной власти, охватывающей все уровни территориального управления, обеспечивающей исполнение решений правительства КР на всей территории страны, которая должна быть сильной и хорошо организованной, иметь вертикаль, способную обеспечить беспрепятственное и оперативное

прохождение управленческой информации, особенно директивной, и строгий контроль за ее исполнением качественно, в полном объеме и в установленные сроки.

Несмотря на обширность научной литературы, все еще недостаточно исследуются в литературе вопросы контроля, проблемы правового регулирования организации контроля за исполнением нормативно-правовых актов в республиканских и региональных органах государственного управления и местного самоуправления. До настоящего времени отсутствуют комплексные исследования этой сложной проблемы, есть отдельные суждения и реплики лишь по некоторым ее аспектам.

На наш взгляд, необходимо на основе системного анализа четко определить организационно-правовые контуры универсальной модели контроля за исполнением нормативно-правовых актов в министерствах и административных ведомствах, структурировать ее элементы: субъекты, объекты, предметы, правовую регламентацию организации и функционирования, раскрыть правоотношения и взаимосвязи. Определить, что, имея собственные цели, дополняющие друг друга системы внешнего и внутреннего контроля за исполнением решений правительства КР способствуют повышению эффективности контрольной деятельности в системе государственного и муниципального управления.

Следует также обеспечить необходимую правовую детализацию административно-правового статуса организационных структур, осуществляющих контрольную деятельность за исполнением нормативно-правовых актов и решений правительства КР, на основе принципов единообразия к исполнению функциональных обязанностей и многообразия, исходя из отраслевой направленности.

Необходимо обеспечить типологизацию, варианты правоотношений между контрольными органами различных уровней государственного и муниципального управления, совершенствование организационно-правового обеспечения контроля за исполнением решений правительства КР.

Итак, на наш взгляд, контрольные функции госорганов должны быть всегда в числе наиболее важных, приоритетных задач, во многом предопределяющих успешное проведение социально-экономической политики, демократических преобразований. Качественный и своевременный контроль - необходимое условие сильной власти, важнейший механизм повышения результативности государственного управления во всех звеньях.

Трудно переоценить значение контроля. Контроль выступает в качестве важного инструмента преодоления ведомственной разобщенности, обеспечения единства действий при решении вопросов, имеющих общегосударственное значение, особенно при исполнении решений правительства КР.

Контроль активно участвует в выявлении и разрешении социальных противоречий, способствует совершенствованию государственного и муниципального управления, является эффективным средством подбора, расстановки и воспитания государственных и муниципальных служащих. С его помощью изучаются их профессиональные и деловые качества. Контроль также активно содействует выработке такого стиля работы аппарата управления, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью [5, с. 79].

Все это показывает, насколько возрастают в современный период требования к улучшению его организации как к действенному инструменту обеспечения гармоничного и целеустремленного функционирования государственного управления.

Существующий ныне механизм государственного контроля стал недостаточно действенным, превратился в одно из ослабленных звеньев системы. Сложившаяся в стране ситуация все более настоятельно диктует необходимость дальнейшего развития и совершенствования контроля сверху и снизу, создания такой его системы, при которой невыполнение принятых решений стало бы

невозможным.

Проблема совершенствования всей системы государственного и муниципального управления требует одновременного глубокого осмысления, поиска и создания таких организационных структур контроля, форм и методов его проведения, такого правового обеспечения, которые, с одной стороны, наиболее адекватно отвечали бы характеру и сложности решаемых системой управления задач [6, с. 219], с другой - создавали бы реальные предпосылки для согласованных действий управленческого аппарата по проведению в жизнь единой линии и политики, отвечающей общегосударственным интересам. Не менее важной остается задача решительного противодействия местническим и ведомственным устремлениям, обеспечения жесткого контроля на стыках управления, где особенно остро сказываются ведомственные барьеры и их последствия. А это возможно лишь на основе комплексного, взаимоувязанного подхода к совершенствованию всех элементов механизма контроля, критического анализа накопленного опыта, отказа от ряда сложившихся на предшествующих этапах привычных представлений.

Однако предпринимаемые меры по созданию системы государственного и муниципального контроля пока недостаточны. До сих пор нет комплексного исследования всей системы контроля в целом. Не разработана единая концепция контрольного механизма в Кыргызстане на современном этапе развития, которая бы включала обоснование целей, задач и структуры системы контроля, его общих и специальных функций, вопросы технико-технологического, кадрового, правового и организационного обеспечения, выявление тенденций и закономерностей этой системы и т.д.

Система государственного контроля должна строиться не на старых принципах, на которых в основном и продолжают действовать контрольные структуры.

Отсутствие научной теории контроля, учитывающей закономерности развития, является одной из главных причин, тормозящих не только формирование действенной правовой базы, но и практическое создание тесно взаимодействующих друг с другом элементов единой системы государственного и муниципального контроля.

Дальнейшее развитие теории контроля, изучение, обобщение и распространение лучшего в этом деле, что накоплено у нас и за рубежом, немыслимо без соответствующего научного центра. Такие научные центры, лаборатории и институты есть при контрольных органах во всех развитых странах.

Следует предусмотреть возможность привлечения к аналитической и контрольной деятельности соответствующие НИИ, научные лаборатории, ученых и специалистов Кыргызстана.

Таким образом, нами сделана попытка проанализировать современные проблемы организационно-правового обеспечения контроля за исполнением решений правительства КР и наметить концептуальные основы решения существующих проблем.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года (официальный текст с учетом изменений, внесенных референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года). В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 г. № 218 //Эркин Тоо от 28 января 2017 года. – Б.: Академия, 2017. - 96 с.
2. Конституционный Закон КР «О правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года № 85.
3. Регламент правительства Кыргызской Республики (в редакции постановлений правительства

КР от 14 июля 2011 года № 391, 16 мая 2012 года № 299, 4 декабря 2012 года № 812).
4. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т./С.А. Авакьян. – 4-е изд., том. 2, перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - 927 с.
5. Атабекова Н.К. Конституционное право Кыргызской республики: Учебно-метод. пособие. - Б.: Бийиктик, 2012. - 280 с.
6. Ракимбаев Э.Н. Конституционно-правовые проблемы системы народовластия [Текст]: монография / Э.Н. Ракимбаев. - Бишкек: ИД «Салам», 2011. - 327 с.
7. Инструкция по делопроизводству в аппарате правительства Кыргызской Республики, утвержденная распоряжением руководителя аппарата правительства КР от 13 августа 2015 года № 122.
8. Положение «О порядке работы с документами, содержащими информацию для служебного пользования», утвержденное Постановлением правительства КР от 7 мая 2013 года № 255.
9. Регламент работы с документами в аппарате правительства Кыргызской Республики, утвержден распоряжением премьер-министра Кыргызской от 8 ноября 2016 года № 590 (в редакции распоряжения премьер-министра КР от 3 февраля 2017 года № 92, постановления правительства КР от 15 марта 2017 года № 157).

УДК 342.553(575.2)

Султанова Толкун Алманбетовна
аспирант,
Кыргыз Республикасынын
Президентине караштуу
мамлекеттик башкаруу академиясы

ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИН ГЕНЕЗИСИН КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ТРАНЗИТТИК МЕЗГИЛИНДЕ ӨНҮҮГҮҮСҮ

(I-бөлүм)

Аннотация

Бул макалада Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, белгилөө жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү боюнча ченемдик укуктук базаны түзүү маселелери жана көйгөйлөрү талкууланат, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана укуктук базасын иштеп чыгуу этаптары каралган.

Негизги сөздөр: Конституция, аткаруу бийлик органдары, мамлекеттик бийлик органдары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, жергиликтүү мамлекеттик администрациялар, этаптары, пайда болушу, калыптанышы.

Султанова Толкун Алманбетовна
аспирантка,
Академия государственного
управления при Президенте
Кыргызской Республики

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГЕНЕЗИСА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТРАНЗИТНЫЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

(часть I)

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы и проблемы формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления, становления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, этапы развития местного самоуправления и правовой базы.

Ключевые слова: Конституция, закон, органы исполнительной власти, органы государственного управления, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, этапы, становление, развитие.

Sultanova Tolkun Almanbetovna,
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
Of the Kyrgyz Republic

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF GENESIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE TRANSIT PERIOD OF DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC (part 1)

Abstract

In this article questions and problems of the organization of the system of executional decisions of the Government of the Kyrgyz Republic, of the government and state bodies and local government are considered, of normative legal acts of the Government

Keywords: Constitution, local government, Government, Kyrgyz Republic, government and state bodies considered, of normative legal acts of the Government

Становление и развитие местного самоуправления берет свое начало с момента провозглашения независимости и суверенитета Кыргызской Республики (КР). Закон Кыргызской Республики от 19 апреля 1991 года «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» дал старт процессу формирования законодательной базы местного самоуправления в республике. В Законе «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» были установлены нормы, регулирующие вопросы развития представительных органов местного самоуправления - местных советов народных депутатов. Местные кенеши сел, поселков, городов, районов и областей были наделены соответствующими функциями и полномочиями представительных органов местного самоуправления.

Однако 4 марта 1992 года был принят Закон в новой редакции, который стал называться «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Этим законодательным актом вся исполнительная власть передавалась от местных советов новым образованным государственным органам – местным государственным администрациям. На уровне районов и областей были созданы местные государственные администрации, представляющие на местах исполнительную ветвь государственной власти. С образованием данного института - местной государственной администрации - роль и место представительных органов местного самоуправления заметно снизились [9, с. 91]. В настоящее время вместо областных государственных администраций функционируют аппараты полномочных представителей премьер-министра КР в 7 областях.

Данный закон КР ввел дуалистический принцип организации системы местной власти, состоящей из:

а) органов местного самоуправления, включающих «местные кенеши, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии»;

б) органов исполнительной государственной власти на соответствующей территории - местных государственных администраций.

Принятая 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики впервые закрепила институт местного самоуправления на конституционном уровне. В п. 6 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики было установлено, что «Граждане Кыргызской Республики избирают … своих представителей в органы местного самоуправления». Государственная власть в Кыргызской

Республике основывается на принципах «разделения государственной власти и местного самоуправления» (ст. 7 Конституции Кыргызской Республики). Местному самоуправлению в Конституции Кыргызской Республики 1993 года была посвящена целая 7 глава, состоящая из 5 статей – статьи 91-95.

10 февраля 1996 года была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, поддержанная на всенародном референдуме. Новеллой новой редакции Конституции Кыргызской Республики стало то, что конституционной нормой было закреплено право органов МСУ владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. Было также установлено, что органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых финансовых и иных средств.

Затем последовали конституционные реформы в 1998, 2003, 2007, 2008, 2010 и 2016 гг. За небольшим исключением, в Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года и с изменениями, внесенными референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года, нормы, регулирующие вопросы местного самоуправления, фактически не изменились [1, с. 91].

Местное самоуправление в столице республики г. Бишкеке ввели в 1994 г. в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О статусе столицы Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 г. Основная же реформа в городах республики прошла в период с 1998 по 2001 год на основе ликвидации действовавших на тот момент городских государственных администраций. Местное самоуправление в г. Оше было введено в 2003 г. в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О статусе города Ош» (2003 г.). На базе городских государственных администраций были образованы мэрии, которые возглавляли мэры, сменившие глав городской государственной администрации. В городах стали функционировать представительные органы местного самоуправления - городские кенеши [1, с. 91].

С принятием Указа президента Кыргызской Республики «Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления» от 20 марта 1996 года впервые были образованы айыл окмоту как исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

В соответствии с данным Указом местные кенеши впервые были наделены конкретными правами по осуществлению государственных полномочий по вопросам проведения паспортизации земельных угодий и объектов социальной инфраструктуры села, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и создания внебюджетных фондов для решения неотложных задач местного значения.

Указ стал судьбоносным в решении проблем сельской местности, где проживает свыше 60 % населения страны. Он упорядочил властно-управленческие отношения на уровне айыльных и поселковых кенешей путем учреждения новых исполнительно-распорядительных органов - айыл окмоту. Был обеспечен принцип баланса интересов государства и местного самоуправления.

Таким образом, айыл окмоту как исполнительно-распорядительный орган стал самостоятельным институтом местного самоуправления. Однако до внесения изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2006 года глава айыл окмоту в одном лице возглавлял представительный орган МСУ – местный кенеш и исполнительно-распорядительный орган – айыл окмоту. Это право глава айыл окмоту получил в соответствии с Указом президента Кыргызской Республики от 17 января 2001 года № 28 – получил статус главы местного самоуправления как высшего должностного лица местного самоуправления территории [5, с. 45].

В соответствии с Постановлением правительства Кыргызской Республики «Об образовании на территории Кыргызской Республики исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления айыл окмоту (сельская управа)» от 24 апреля 1996 года № 187, на базе айыльных (сельских) и поселковых кенешей Кыргызской Республики были образованы исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту (сельская управа).

Глава айыл окмоту считался главным должностным лицом на территории айыльного (сельского) и поселкового кенеша. Должность главы айыл окмоту совмещалась с должностью председателя соответствующего кенеша. Глава айыл окмоту назначался главой районной (городской) государственной администрации по согласованию с председателем районного (городского) кенеша и депутатами айыльного (сельского), поселкового кенеша. Только с 2001 года в стране начали избирать главу айыл окмоту посредством общего, тайного, равного и прямого голосования сроком на 4 года. Всенародно избранный глава аыйл окмоту все также возглавлял как представительный, так и исполнительный орган местного самоуправления [2]. Соответствующие нормы Конституция Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года и Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года прекратили совмещение должностей председателя сельского (поселкового) кенеша и главы исполнительно-распорядительного органа – айыл окмоту [9, с. 297].

За первое десятилетие развития суверенного Кыргызстана произошли значительные изменения в политической и социально-экономической жизни, охватившие и сферу местного управления. В ходе целенаправленного осуществления реформы местного самоуправления, начатой в русле конституционных основ и Указа президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года, был заложен прочный фундамент становления и развития МСУ.

Важную роль сыграл Указ президента Кыргызской Республики «Об утверждении положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года, которым была утверждена новая концепция местного самоуправления.

В части решения многих организационно-правовых проблем самоуправления в сельской местности важную роль сыграл вышедший 20 марта 1996 года Указ президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». В соответствии с данным указом органы местного самоуправления впервые были наделены конкретными правами по осуществлению отдельных государственных полномочий, был введен институт губернатора, решены вопросы паспортизации земельных угодий и объектов социальной инфраструктуры села, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и создания внебюджетных фондов для решения насущных задач местного самоуправления. Помимо этого, указ упорядочил властно-управленческие отношения на уровне айыльных и поселковых кенешей республики.

Особое значение имеет Указ президента Кыргызской Республики от 12 мая 1997 года «О Программе государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике», которым были утверждены вышеуказанные Программа и Основные направления, разработанные правительством Кыргызской Республики. Ключевой задачей было определено развитие организационно-правовой и материально-финансовой базы местного самоуправления в Кыргызской Республике [8, с. 29].

В целях дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, повышения роли и ответственности его органов в обеспечении жизнедеятельности местных сообществ, укрепления демократических принципов организации власти, а также поддерживая предложения местных кенешей об увеличении численного состава представительных органов местного самоуправления, 2 августа 1999 года вышел Указ президента Кыргызской Республики «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике». Данным Указом была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы и установлены примерные количественные составы депутатов местных кенешей.

Однако Указ президента Кыргызской Республики фактически не был выполнен. Следует отметить, что правительством Кыргызской Республики было принято Постановление 12 августа 1999 года № 439 «О реализации Указа президента Кыргызской Республики «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике». Однако план мероприятий по укреплению организационно-правовых и финансово-экономических основ местного самоуправления не был разработан, хотя данным постановлением правительства КР была образована рабочая группа по разработке предложений по дальнейшему развитию местного самоуправления и вышеуказанного плана.

В целях совершенствования работы министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления 17 января 2001 года вышел Указ президента Кыргызской Республики «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с заявлениями и жалобами граждан».

Придавая важное значение повышению качества работы органов местного самоуправления на основе укрепления законности и правопорядка на местах, а также в целях повышения активности и инициативы органов территориального и общественного самоуправления, их роли, самостоятельности и ответственности в решении повседневных вопросов жизнедеятельности населения микротерриторий, укрепления основ народовластия и совершенствования местного самоуправления, повышения роли местных сообществ в управлении делами местного значения и установлении действенного демократического контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местной власти, упорядочения системы местного управления в городах республики 2 мая 2001 года президентом Кыргызской Республики были подписаны следующие указы:

«О мерах по обеспечению органов местного самоуправления сельской местности Кыргызской Республики нормативными правовыми актами»;

«О мерах по повышению роли и ответственности органов территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике»;

«О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения»;

«Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики».

В соответствии с Указом президента Кыргызской Республики «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» городам Ошу, Джалал-Абаду, Таласу, Балыкчи, Сулюкте, Кара-Кулю, Кызыл-Кие, Майлуу-Суу и Ташкумыру предоставлено право осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления и делегированных государственных полномочий. В этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления – мэрии, состоящие из

коллегиальных органов – исполнительного комитета и аппарата мэрии. В результате принятых мер в 2001 году закончился процесс перевода всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на принципы МСУ.

Реализация данных указов придала новый импульс деятельности органов управления и позволила значительно улучшить и развить местное самоуправление в республике.

В рамках реализации Указа президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения» в конце 2001 года в селах, поселках, городах и районах республики были проведены народные курултаи, в которых приняли участие более 90 000 делегатов с целью более широкого привлечения населения к деятельности органов местного самоуправления.

К середине 2001 года почти все города, села и поселки страны (13 городских муниципалитетов, 12 городских управ и 472 айыльных кенеша со своими исполнительными органами - айыл окмоту, а также 6 758 органов территориального общественного самоуправления) функционировали на принципах местного самоуправления. Лишь с принятием Указа президента Кыргызской Республики «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» от 2 мая 2001 г. № 153 на принципы МСУ были переведены оставшиеся 12 городов областного значения. Таким образом, со 2 мая 2001 года теперь уже все 1 836 сел, поселков и городов Кыргызстана функционировали на принципах МСУ.

Сегодня в Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года и с изменениями, внесенными референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года, содержатся более 20 статей, в которых в той или иной степени имеются нормы, регулирующие вопросы местного самоуправления [1, с. 91], о чем мы расскажем в следующей части нашего исследования.

Таким образом, отметим, что на данном этапе генезиса конституционно-правовых основ местного самоуправления (1991-2001 гг.) законы, указы президента КР, постановления правительства Кыргызской Республики о местном самоуправлении сыграли важную роль в деле децентрализации и развития местного самоуправления, значительно укрепили законодательную и другую нормативно-правовую базу института подлинного народовластия – местного самоуправления.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года (Официальный текст с учетом изменений, внесенных референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года). //Эркин Тоо от 28 января 2017 года. – Б.: Изд-во «Академия», 2017. - 96 с.
2. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. 2011. – С. 61.
3. Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: Здесь и сейчас! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. – Бишкек, 2015. - 161 с.
4. Омуралиев Т.Э. Постатейный комментарий к Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». – Бишкек, 2009. – С.5.
5. «Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек. 2007. – 187 с.
6. Ракимбаев Э.Н. Концептуальные основы оптимизации административно-территориального

устройства и модернизации системы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] // Материалы 1 международного Иссык-Кульского юридического форума. - 2013. – Бишкек: ИД «Салам». - С.45-48.
7. Кошоев Т.К., Ракимбаев Э.Н. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года – Бишкек: ОсОО «Салам», 2003. – 321 с.
8. Кошоев Т.К., Ракимбаев Э.Н., Алымкулова С.А. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек: ОсОО «Салам», 2005. – 978 с.
9. Ракимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы демократии в Кыргызской Республике. [Текст] монография / Э.Н. Ракимбаев. - Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2015. - 314 с.

УДК 354:352.075(575.2)

Султанова Толкун Алманбетовна
аспирант,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу мамлекеттик башкаруу академиясы

ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН-УКУКТУК НЕГИЗДЕРИН ГЕНЕЗИСИН КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ТРАНЗИТТИК МЕЗГИЛИНДЕ ӨНҮҮГҮҮСҮ (II-бөлүм)

Аннотация

Кыскача мазмуну: Бул макалада Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, белгилөө жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү боюнча ченемдик укуктук базаны түзүү маселелери жана көйгөйлөрү талкууланат, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана укуктук базасын иштеп чыгуу этаптары каралган.

Негизги сөздөр: Конституция, аткаруу бийлик органдары, мамлекеттик бийлик органдары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, жергиликтүү мамлекеттик администрациялар, этаптары, пайда болушу, калыптанышы.

Султанова Толкун Алманбетовна,
аспирантка,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГЕНЕЗИСА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТРАНЗИТНЫЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (часть П)

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы и проблемы формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления, становления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, этапы развития местного самоуправления и правовой базы.

Ключевые слова: Конституция, закон, органы исполнительной власти, органы государственного управления, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, этапы, становление, развитие.

Sultanova Tolkun Almanbetovna,
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
Of the Kyrgyz Republic

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF GENESIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE TRANSIT PERIOD OF DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC (part 2)

Abstract

In this article questions and problems of the organization of the system of executional decisions of the Government of the Kyrgyz Republic, of the government and state bodies and local government are considered, of normative legal acts of the Government

Keywords: Constitution, local government, Government, Kyrgyz Republic, government and state bodies considered, of normative legal acts of the Government

В первой части нашей статьи мы рассмотрели первые этапы становления и развития конституционно-правовых основ местного самоуправления в Кыргызской Республике. Во второй части продолжим рассмотрение генезиса правовой базы развития местного самоуправления.

Так, этап развития местного самоуправления (2002-2005 гг.) оказался наиболее насыщенным в плане принятия базовых законов, формирования правовых основ и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, в том числе с активным участием различных международных организаций, таких как ПРООН, ЮСАИД «Урбан Институт», ТАСИС, Фонд Ханса Зайделя, Всемирный банк и др.

Национальные эксперты и представители этих международных организаций в лице Т.К.Кошоева, Д.С.Сульпиевой, Э.Н.Ракимбаева, Кошкарева, А.Бектеновой, А. Таранчиевой, Б. Бекиева, Ч. Унделанда, А.Кальян, А.Пандея, Рональда Янга, А. Чекирова (Всемирный банк) и др. принимали самое активное участие в разработке целого ряда законопроектов по местному самоуправлению, тем самым внося определенный вклад в дело развития местного самоуправления в Кыргызстане.

Так, например, ПРООН были осуществлены совместно с правительством и администрацией президента Кыргызской Республики следующие проекты и программы: «Проект поддержки выполнения Национальной стратегии по устойчивому человеческому развитию» (1997-1998 гг.); «Национальный Проект преодоления бедности» (1998-199 гг.); «Программа Превентивного развития» (2003-2004 гг.); «Политическое и административное управление на центральном уровне» (2001-2004 гг.); «Политическое и административное управление на местном уровне» (2001-2004 гг.); «Поддержка ООН децентрализации Кыргызстана» (1998-2001 гг.); «Программа местного самоуправления» (2003-2004 гг.); «Демократическое управление» (2004-2006 гг.) и др. Автор данного раздела учебника Э.Н.Ракимбаев проработал в различных проектах и программах ПРООН национальным экспертом, координатором и советником по юридическим вопросам с 2001 по 2007 год. Опыт работы в данных программах и проектах ПРООН позволил Э.Н.Ракимбаеву детально изучить за эти годы систему местного самоуправления Кыргызстана и использовать свой опыт как при чтении лекций в вузах республики по местному самоуправлению, так и в написании данного раздела учебника [8, с.169].

ПРООН осуществляла в Кыргызстане методическую и техническую помощь и поддержку начиная с 1998 по 2015 год. Программа ЮСАИД «Урбан Институт» осуществляла в Кыргызстане методическую и техническую помощь и поддержку городов республики начиная с 2000 по 2006 год.

При методической и технической помощи проектов и программ ПРООН за эти годы были подготовлены и изданы 10 таких сборников, учебно-методических пособий и материалов,

как «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» (2003 г., авторы Т.К.Кошоев, Э.Н.Ракимбаев); «Рекомендации по проведению общественных слушаний: пособие для использования в практической деятельности депутатами местных кенешей, муниципальными служащими и работниками органов местного самоуправления» (2004 г., Э.Н.Ракимбаев, С.А.Алымкулова); «Финансово-экономические основы местного самоуправления» (2005 г., Н.М.Тюленидиева, Э.Н.Ракимбаев, А.К.Ермеков); «Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике» (2005 г., Т.К.Кошоев, Э.Н.Ракимбаев, С.А.Алымкулова) и др. В период с 2003 по 2006 год программой ПРООН «Местное самоуправление» издавались информационные бюллетени «Вестник - Жарчысы» в помощь органам местного самоуправления. В информационном бюллетене печатались законы и подзаконные акты, указы президента и постановления правительства Кыргызстана, давались комментарии к ним и т.д. Были изготовлены и переданы в регионы (айыл окмоту) настенные планшеты в рамках реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие МСУ в Кыргызской Республике до 2010 года», которые до настоящего времени висят в большинстве айыл окмоту республики. Программа «Урбан Институт» эффективно осуществляла свою помощь и поддержку 25 городам республики, также были изданы в помощь городским кенешам и мэриям целый ряд пособий и материалов [6, 7, 8].

Проект «Содействие в усилении местного самоуправления» финансировался программой ТАСИС Европейской комиссии. Руководитель проекта Рональд Янг подготовил и опубликовывал совместно с местными экспертами неоднократно на русском, английском и кыргызском языках в 2005-2007 гг. «Дорожную карту» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. Последняя версия «Дорожной карты» была издана в 2007 году [5, с. 58].

Особо значимую роль в развертывании прогрессивных и демократических событий на местном уровне сыграло принятие на II Курултае (съезде) представителей местных сообществ Кыргызстана Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие МСУ в Кыргызской Республике до 2010 года», разработанной с участием национальных экспертов программы ПРООН «Политическое и административное управление на местном уровне».

В целях дальнейшей демократизации управления и организации эффективной деятельности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике Указом президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 была утверждена национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» [7, с. 28].

Одним из главных направлений данной стратегии является формирование эффективной правовой базы развития местного самоуправления. В рамках стратегии был принят ряд законов Кыргызской Республики, регулирующих вопросы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

Так, при поддержке сотрудников проектов и программ ПРООН, «Урбан Институт» ЮСАИД были разработаны, а затем и приняты Жогорку Кенешем Кыргызской Республики ключевые, базовые законы, регулирующие вопросы развития, организации и деятельности органов местного самоуправления, депутатов местных кенешей и муниципальных служащих. Это такие законы, как «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002 г.), «О муниципальной собственности на имущество» (2002), «О финансово–экономических основах местного самоуправления» (2003), «О муниципальной службе» (2004), «О жамаатах (общинах) и их объединениях» (2005).

Следует отметить, что, несмотря на то, что в 2003 г. был принят один из главных законов

местного самоуправления - «О финансово–экономических основах местного самоуправления» (2003), его нормы заработали только в 2005 году, после принятия Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Впредь вопросы взаимоотношений республиканского бюджета и местных бюджетов стали регулироваться Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и Законом Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

Большой вклад в дело формирования законодательной базы, развития местного самоуправления внесли депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики В. Диль, И. Токоев, В. Толоконцев, Б. Фаттахов, О. Текебаев, И. Кадырбеков, И. Масалиев, Ж. Ж. Сатыбалдиев, А. Салымбеков и др.

В рамках реализации Указа президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» правительством Кыргызской Республики ежегодно с 2003 по 2006 год принимались соответствующие постановления. Например, Постановление правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года № 257 «О плане основных мероприятий правительства Кыргызской Республики по реализации Указа президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года [9, с. 58].

Большую работу в деле становления и развития местного самоуправления, в проведении республиканских мероприятий, семинаров, конференций, организации обсуждений базовых законопроектов, регулирующих вопросы местного самоуправления, осуществили сотрудники администрации президента и правительства Кыргызстана: Ч. Арабаев, А. Исмаилов, Б. Зульпиев, К. Шадыбеков, А. Карашев, Н.П. Давыдов, А. Мусабеков, О. Тарбинский и др. Свою значительную лепту в становление и развитие местного самоуправления внесли экс-начальник управления Министерства финансов Кыргызстана А. Кожошев, экс-председатель Бишкекского городского кенеша З.Т. Кыдыралиев, экс-исполнительный директор Ассоциации городов Б.Ж. Асанакунов, экс-председатель Ассоциации органов местного самоуправления сел и поселков К.С. Дыйканбаев (депутат 5-го созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2010-2015 гг.) и др.

Базовым, специальным законом, развивающим нормы Конституции КР, регулирующие отношения в системе МСУ, стал новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятый 12 января 2002 года. В законе были описаны принципы организации местной власти на уровне городских и сельских административно-территориальных единиц, определены роли и ответственности органов МСУ и местной государственной администрации. Закреплены организационные и правовые основы их деятельности, установлены компетенции и принципы взаимоотношений органов МСУ и местной государственной администрации (МГА), а также государственные гарантии прав местных сообществ на самоуправление.

В Кыргызской Республике в тот период насчитывалось 496 муниципальных образований, в том числе 471 айыл окмоту, 2 города республиканского значения – города Бишкек и Ош, 11 городов областного значения, 12 городов районного значения. В целом в органах местного самоуправления работало около 7 000 муниципальных служащих.

Численность депутатов местных кенешей составляла 8291 человек, в том числе депутатов областных кенешей – 256, районных кенешей – 1082, городских кенешей - 480, сельских и поселковых кенешей – 6473. Председателей областных, городских и районных кенешей - 58, в том числе председателей областных кенешей – 7, районных кенешей – 40, городских – 11. Председателей

сельских и поселковых кенешей – глав айыл окмоту - 471.

Забегая вперед, отметим, что в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 2 февраля 2005 года № 14, районные и областные кенеши были упразднены.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 2 февраля 2005 года № 14 были упразднены районные и областные кенеши. Чуть позже районные кенеши были восстановлены в связи с необходимостью избрания глав МГА депутатами районных кенешей.

В целом процесс подготовки и принятия законопроектов в этот период, как отметил экс-министр местного самоуправления КР Т.Э.Омуралиев, «был долгим и противоречивым» [1, с. 58].

В целом данный период с 2002 по 2005 год был самым активным периодом децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в стране. Следует отдать должное экс-президенту Кыргызской Республики А Акаеву за его огромный вклад в дело развития местного самоуправления в период с 1991 по 2005 год, децентрализации государственного управления, передаче органам местного самоуправления соответствующих функций и полномочий, государственного имущества в муниципальную собственность, формировании эффективного и качественного состава айыл окмоту и депутатов местных кенешей, кадров муниципальной службы.

Следующий этап развития местного самоуправления охватывает период с 2006 по 2010 год. Однако в данный период прослеживается снижение активности президента и правительства КР в деле дальнейшего развития местного самоуправления. После событий 2005 года, когда сменилось руководство страны, вопросам местного самоуправления не достаточно, как было ранее, уделялось должного внимания, реформы в сфере местного самоуправления относительно застопорились, не были приняты соответствующие меры по дальнейшему формированию и совершенствованию правовой базы, развитию МСУ.

Вместе с тем, в этот период были внесены изменения в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2006 года.

Затем, 29 мая 2008 года, была принята новая редакция Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который установил принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определил роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти и т.д.

Важным событием данного периода явилось принятие Указа президента Кыргызской Республики «О концептуальных основах проведения административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 23 июня 2007 г. № 333, которым планировался переход от советской 4-уровневой системы управления к 3-уровневой, ликвидация лишних органов государственного управления на республиканском, областном и районном уровнях управления. Реформу управления планировалось осуществить в три этапа: первый этап 2007-2008 гг.; второй этап – 2009-2010 гг.; третий этап – 2011 г. Реализация данного указа не получилась, в том числе из-за известных событий, произошедших в республике в 2010 году.

Следующий этап развития местного самоуправления охватывает период с 2011 по 2017 год. В этот период отмечается заметная активизация власти в развитии правовой базы местного самоуправлении.

Важным в этот период явилось то, что в 2011 году был принят Закон Кыргызской Республики

«О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98, который определил избирательные права граждан Кыргызской Республики и их гарантии, регулирует отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов местных кенешей.

Особым событием данного периода явилось и то, что, наконец-то Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» разделили на два самостоятельных закона: «О местном самоуправлении» и «О местной государственной администрации». Это было большим достижением в деле четкого определения - что есть что. Поскольку местное самоуправление – это гарантированное Конституцией право и реальная возможность ***местных сообществ*** самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность ***решать вопросы местного значения,*** а местная государственная администрация – это ***государственный орган*** исполнительной власти на территории района. Этим действием был положен конец несовместимым понятиям и коллизиям, которые наблюдались как в названии Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», так и в его содержании. В свою очередь, Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96 установил и регламентировал порядок организации и функционирования местной государственной администрации. Таким образом, все стало на свои места.

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 установил новые принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц, определил роль местного самоуправления в осуществлении публичной власти, закрепил организационные и правовые основы их деятельности, установил компетенцию и принципы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

В соответствии с конституционной нормой, «что главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом», новый Закон «О местном самоуправлении», принятый 15 июля 2011 года, учитывая сложившиеся особенности постреволюционного периода в стране, ушел от принципа выборности глав МСУ населением, передав эти функции соответствующим местным кенешам.

Важным событием этого периода явилось и то, что в 2012-2013 гг. в четырех областях республики – Чуйской, Таласской, Нарынской и Иссык-Кульской проектом Европейской комиссии был осуществлен пилотный проект по внедрению в 8 селах так называемого «айылдык башкаруу» - сельского муниципалитета. По результатам пилота экспертами данного проекта была разработана и опубликована в газете «Слово Кыргызстана» от 4 сентября 2012 года «Концепция оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2013-2017 гг.». Однако данной Концепции не суждено было исполниться по различным причинам, в первую очередь из-за отсутствия внимания власти к ней.

В 2013 г. был принят Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий». 30 мая 2016 года за № 75 вступил в силу Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», а Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165 утратил силу. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» направлен на повышение эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы, обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной служебной деятельности граждан Кыргызской Республики в государственных органах и органах местного самоуправления.

В целом этапы развития и вышеуказанный подход государства выводят местное

самоуправление, его роль и значение в процессах устойчивого развития всей страны на качественно новый уровень. Это также открывает новые горизонты для законодательного и институционального развития местного самоуправления», отметил постоянный координатор системы ООН в Кыргызстане А. Аванесов [1, с. 58].

В мае 2016 года депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики К.Бокоев внес законопроект, в соответствии с которым предлагается глав аыйл окмоту опять избирать населением. Однако при рассмотрении законопроекта в комитете Жогорку Кенеша большинство депутатов выступили против данной инициативы К.Бокоева. Тем не менее, К.Бокоев планирует лоббировать данный законопроект на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Итак, мы рассмотрели четыре исторических этапа становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане. Как мы отметили, местное самоуправление в Кыргызстане особенно активно развивалось в период с 1991 по 2005 год. В этот период было принято более 60 указов президента и более 40 постановлений правительства Кыргызской Республики, что говорит об их активной позиции, политической воле и преданности делу народовластия на первичном уровне управления в стране. Затем некоторый спад в 2006–2010 гг. и заметное движение в 2010–2017 гг.

В Конституции Кыргызской Республики установлено, что «Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе настоящей Конституции и законов» [1, с. 58].

Местное самоуправление является непременным атрибутом любого современного демократического государства. В системе управления местное самоуправление наиболее приближено к народу. С обретением Кыргызской Республикой суверенитета местное самоуправление стало неотъемлемой частью управления страной, предметом пристального внимания со стороны государства, гражданского общества и членов местного сообщества. Кыргызстан находится в начале пути демократического строительства и развития, что обязывает население участвовать в управлении страной, а для этого членам местного сообщества необходимо научиться управлять той территорией, на которой они проживают.

Вместе с тем, в деле развития правовой базы местного самоуправления существует целый ряд проблем. Одной из них является проблема избрания глав исполнительных органов МСУ местными кенешами. Проблема состоит в том, что депутаты некоторых местных кенешей не способны избрать глав исполнительных органов МСУ в силу различных причин (политические, трайбализм, местничество и др.).

Так, например, президент Кыргызстана Сооронбай Жээнбеков подписал 15 декабря 2017 года указ о досрочном роспуске ряда айыльных и городских кенешей и назначил выборы в них на 28 января 2018 года [10]. Причиной роспуска послужило неизбрание глав исполнительных органов местного самоуправления депутатами местных кенешей. В Указе президента КР установлено следующее: принять предложение Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и распустить Кара-Жигачский айыльный кенеш Аксыйского района, Таш-Кумырский городской кенеш Джалал-Абадской области, Тоголок-Молдоский айыльный кенеш Ак-Талинского района Нарынской области, С.Юсуповский айыльный кенеш Араванского района, Ак-Ташский айыльный кенеш Кара-Суйского района Ошской области, Кара-Балтинский городской кенеш Жайылского района, Кара-Булакский, Кек-Ойрокский айыльные кенеши Кеминского района, Александровский айыльный кенеш Московского района Чуйской области; назначить досрочные выборы в вышеуказанные местные кенеши на воскресенье, 28 января 2018 года; Центральной комиссии по выборам и проведению

референдумов организовать проведение досрочных выборов в вышеназванные представительные органы местного самоуправления в соответствии с законодательством.

Таким образом, правительству КР предстоит изучить данную проблему и законопроектом внести изменения и дополнения в соответствующие законы КР о выборах глав исполнительных органов МСУ. На наш взгляд, глав исполнительных органов МСУ необходимо избирать населению на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года.

Список литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года (официальный текст с учетом изменений, внесенных референдумом (всенародным голосованием) 11 декабря 2016 года) //Эркин Тоо от 28 января 2017 года. – Б.: Академия, 2017. - 96 с.
2. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. 2011. – С. 61.
3. Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: Здесь и сейчас! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. – Бишкек, 2015. - 161 с.
4. Омуралиев Т.Э. Постатейный комментарий к Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». – Бишкек, 2009. – С.5.
5. «Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек. 2007. – 187 с.
6. Ракимбаев Э.Н. Концептуальные основы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации системы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] // Материалы 1 международного Иссык-Кульского юридического форума. -.- Бишкек, ИД «Салам», 2013. - С.45-48.
7. Кошоев Т.К., Ракимбаев Э.Н. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года. - Бишкек: ОсОО «Салам», 2003. – 321 с.
8. Кошоев Т.К., Ракимбаев Э.Н., Алымкулова С.А. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек: ОсОО «Салам», 2005. – 978 с.
9. Ракимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы демократии в Кыргызской Республике. [Текст] монография / Э.Н. Ракимбаев. - Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2015. - 314 с.
   Президент распустил ряд айыльных и городских кенешей и назначил выборы в них на 28 января 2018 года. – Б.: АКИpress, 15 декабря 2017.

УДК- 314.74

Матеева Назира Шакиржановна,
аспирант,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Асизбаев Рустам Эмилжанович,
э.и.д., доцент,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

ЗАМАНБАП МИГРАЦИЯЛЫК ПРОЦЕССТЕРИ ЖАНА АЛАРДЫН КӨЙГӨЙЛӨРҮ

Аннотация

Макалада негизги эмгек миграциясынын процесстери ошондой эле Кыргыз Республикасынын жарандарынын укуктарын жана кызыкчылыктарын коргоого байланышкан көйгөйлөр каралган.

Негизги сөздөр: тышкы миграция; миграциялык саясат; мыйзамдар; жумушчу миграция; жараандык укук, легалдуу миграция, реформа

Матеева Назира Шакиржановна.
аспирант,
Академии Государственного управление
при Президенте Кыргызской Республики

Асизбаев Рустам Эмилжанович,
д.э.н., доцент,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Аннотация

В статье рассмотрены основные миграционные процессы, а также проблемы связанные с вопросами защиты прав и интересов граждан Кыргызской Республики.

Ключевые слова: внешняя миграция; миграционная политика; законодательство; трудовая миграция; гражданское право; легальное миграция; реформа

Mateeva Nazira Shakirganovna.
Post-graduate student of the Akademy of
Public Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

Asizbaev Rustam Emilzhanovich,
Doctor of Economics, Academy of Public
Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF MODERN MIGRATION PROCESSES

Abstract

Basic migratory processes are considered in the article, and also are problems related to the questions of protection of rights and interests of citizens of Kyrgyz Republic

Keywords: external migration; migratory politics; legislation; labour migration; civil law; legal migration; reform

Азыркы заманда көп өлкөлөрдүн жана аймактардын социалдык-экономикалык өнүгүшүндө миграция чоң роль ойнойт. СССРдин жоюлушу менен Кыргызстандын жарандары чет мамлекетке көп миграциялана башташты. Жумуш жана окуу максаты менен жаштардын ар кандай мамлекеттерге чыгып кетүүсү активдешти. Кыргызстандык мигранттардын көпчүлүк бөлүгү ЕАЭСке кирген өлкөлөргө багыт алып башташты. Азыркы учурда бир кыйла активдүү мигранттар жаштар болуп саналат. Жаштардын чет өлкөгө чыгуучу негизги жолу студенттик алмашып окуу, кошумча окуу, тажрыйба топтоо программалары болуп эсептелет.

Жаштардын миграциясынын пайдалуулугу менен катар терс жактары да бар. Жакшы жагы жаштардын кесиптик деңгээли өсүп, таанып-билүүсү кеңейет, чет тилдерди үйрөнүшөт, жатыгышат, мамиле түзө билишет жана чет өлкөлөрдөгү коллегалары менен байланыш түзүүгө мүмкүнчүлүк алышат, чет мамлекет жөнүндөгү жалпы маданияты, билими жогорулайт. Кыргызстан үчүн негизги терс жагы миграциялык агым менен жаш адистерди жоготуп алуу коркунучу бар. Бул болсо өлкөдөгү жана аймактардагы экономикалык өнүгүүдө да жана демографиялык өсүүдө да негативдүү айтылып келет. КР тышкы жана ички миграциясындагы массалык жана динамикалык агым эмгек миграциясы бойдон калууда.

Эмгек ресурстарындагы миграция процесси – бул азыркы замандагы активдүү жүрүп жаткан көрүнүш. Эмгек миграциясы эл аралык экономикалык мамилелердин ажырагыс бөлүгү болуп калды. Бир аймактан башка аймака кирүүсү менен миграциялык агымдар, аларды кабыл алуучу мамлекеттерге жана аларды жөнөтүүчү тараптарга бир канча көйгөйлөрдү жаратат. Ошол эле мезгилде, миграция эки мамлекетке тең бир канча мүмкүнчүлүктөрдү түзөт.

Акыркы жылдары сапат жана сан жагынан миграция күчөй баштады. Башкача айтканда, мигранияланууучулардын санынын өсүшү, анын түрүн жана формасын, миграциялык агымдын багытын өзгөртөт. Азыркы заманда жакшы жумуш орун издеп, бир өлкөдөн башкага өтүп кетүү оңой. Бирок бул жеңил көрүнгөн менен которулган мигранттар кыйынчылыктарга учурашат. Ошондуктан бул маселе азыркы учурдун негизги актуалдуу маселелеринин бири.

Кыргыз Республикасы өз алдынча мамлекет болгондон баштап социалдык-экономикалык

жана саясий жактан туп - тамырынан өзгөрүүлөр болду. Союз урагандан сон, ар бир өлкө өздөрүнүн тартибин орнотуп жана элдердин бир өлкөдон бир өлкөгө өтушу да өзгөрдү. Албетте миграциялык кыймыл башына эле бар. Бирок Кыргызстан көз карандысыз мамлекет болгондон баштап активдуу миграциялло башталды**.**

Азыркы дүйнөлүк эмгек рыногу жумушчу күчтөрдүн жумуш менен камсыз болуу максатында бир аймактан экинчи аймакка эркин которулуусу үчүн жогорку мобилдүүлүгүн талап кылат. Көптөгөн мамлекеттер чет элдик мигранттарды чакырат же эмгек мигранттарын чет мамлекетке жөнөтүшөт. Ушул процесстер миграцияны эмгек ресурстары катары көрүнүштү пайда кылат. Эл аралык миграциянын жумушчу күчү эмгекке жарамдуу калктын өз өлкөсүнө караганда жакшы шарттары менен жумуш ордун табуу максатында чыгып, өз мекени менен байланышта болууну каалаган массасын түшүндүрөт. Жумушчу күчтүн эл аралык миграциясы – жумуш ресурстарынын өз өлкөсүнөн чет өлкөлөргө мурдагыга караганда жакшы эмгек шарты менен, эмгек рыногундагы талап жана сунуштардын шайкештиги аныкталган жумушка орношуу максатыда көчүү процесси. Ошентип эл аралык миграциядагы жумушчу күч жумушка жайгаштыруу менен байланышы болбогон калктын эл аралык миграциясындагы чоң көрүнүштүн бөлүгү болуп калат

2011-жылдан баштап Кыргыз Республикасынын Өкмөтү Евразиялык экономикалык союзга(бирикмеге) кирүү иш аракеттерин жасап жатышат. Так ушул эмгек миграция маселелерин колго алуу Союзга кирүүнүн негизги себептеринин бири болду. Ошентип 2015-жылдын 8 майында Кыргызстан ЕАЭСке кирүү келишимине кол койду, ал 2015-жылдын 12- августунан тартып иштей баштады. Андан бери бир канча чектөөлөр алынып салынды, анын ичинде эмгек мигранттары үчүн жеңилдиктер болду. Терип караганда патенттер жана жумушка атайын уруксат берүү, ошону менен катар ошол мамлекеттин мыйзамын, тарыхын, тилди жана маданиятты билүүгө караты экзамен алынып салынды. Азыр эмгекчилер Россиянын аймагында 30 сутка каттоосу жок жүрө алышат, бул убакыт өткөндөн кийин алар миграциялык каттоодон өтүп коюшу керек. Өз өлкөсүнөн чыккандан тартып 90 күн ичинде мигранттар жарандык –укуктук эмгек келишимин түзүшү зарыл. Дагы бир Кыргыз эмгек мигранттарына жеңилдик билими жөнүндөгү документтин талабы жоюлду. Андан дагы туруктуу жумуш орду болсо, тең укуктуу социалдык камсыздоого ээ боло алышат жана жалпы эмгек тажрыбасынын эсебине кабыл алынат. Дагы бир ЕАЭСке кирүүдөгү маанилүү нерсе: мигранттарга ден соолугу жана өмүрү камкордугу үчүн акысыз медициналык эвакуация; медициналык жана социалдык камсыздоо полюсунун бар экенине карабастан тез арада жардам көрсөтүү. Азыр Кыргызстандын мигрант жарандары Россия жарандары менен тең укукта социалдык жактан камсыздалат; бул тизмеге пенциялык камсыздоо кирбейт, себеби бул мамлекеттер аралык келишимде көрсөтүлгөн жана ар бир мамлекеттин мыйзамы аркылуу тескелет. Россияда Кыргызстандан барган 500 миң аралыгындагы эмгек мигранттары иштешет, башкача айтканда жарандары Россияда эмгектенген мамлекеттердин саны боюнча төртүнчү орунда турат. Бул далил 2015-жылдын 4 декабрында жүргүзүлгөн Федералдык миграция кызматынын статистикалык каттосунда көрсөтүлгөн.

Ушинтип, Россия жеринде Кыргызстандан жалпы 542 928 (327 982 эркектер жана 214 946 аялдар) эмгек мигранттары бар. Россиядагы Дүйнөлүк банктын эсеби менен бул жылы Мекенине $33 млрд доллар которулган. Бул 2015 жылга салыштырганда эки эсе аз. Албетте, Россия Федерациясынын экономикалык кырдаалын да аныктайт, бирок баары бир Кыргыз Республикасы Өзбекстан жана Тажикстан менен катар өз өлкөсүнө акча көп которуучу мигранттары бар мамлекет. Негизги маселелердин бири Кыргызстандын эгемендүүлүгү орногон этаптарынан бери калктын көчүү маселеси. 1990-2005-жылдары мигациялык көчүү кетүү 994 миң адамга жеткен, алардын 52% туруктуу жашоо үчүн кетишкен.

Калктын миграцияланышынын негизги себептери:

1. Тарыхый Мекенине кайтып келүүнү каалоо (Советтер Союзунун жоюлушунун таасири , 1990-жылдардын башы);
2. Улуттук чыңалуунун өсүшү (1990 жана 2010-жылдардагы Ош окуясы, 2005 – жылдын 24-мартындагы жана 2010-жылдын 7-апрелиндеги революциялык окуялар);
3. Калктын жашоо деңгээлинин төмөндөшү (Миграциялык процессти жакырчылык жана жумушсуздук көрүнүштөр менен чогуу караш керек) Кыргызстандагы Миграция боюнча мамлекеттик комитеттин маалыматында 2017-жылдын 1-январында жумушсуздук республика ичинде 193 миң кишини түздү. Калктын миграциялык процесси – бул позитивдүү жана негативдүү өзгөрүүлөрдү алып жүрүүчү, өлкөнүн өнүгүшүнө таасир этүүчү, табигый көрүнүш экендигин белгилеш керек. Биздин республика он миңдеген адистештирилген кызматкерлерден ажырады, алар мүмкүнчүлүгү кенен инженер-техникалык кызматкерлер, педагогдор, медициналык кызматкерлер, курулушчулар, илим жана маданият ишмерлери. Тышкы миграцияда жалпы миграциялык агымдын ичинен жогорку билимдүүлөрү 23%, орто жана кесиптик-орто билимдүүлөрү 66% түзөт. Азыркы этапта, өндүрүштү калыбына келтирүү аракетинде, адистештирилген кызматкерлердин жетишсиздик маселеси байкалат. Өлкөнүн үңгу улутундагы элдеринен болгон жумушчу күчтүн экспорту өсүүдө. Эмгек мигранттарынын көпчүлүк бөлүгү (83%дын аралыгында) этникалык кыргыздарга таандык, алардын ичинен 96% ды 18ден 45 жашка чейинкилер түзөт. Мындан улам, узак убакыттардан кийин өлкө адистештирилген кызматкерлерсиз эле эмес, эмгекке жарамдуу калкы жок да калышы мүмкүн. Аймактардын калксызданууу процесси Кыргызстандын бүтүндүгүн сактап калууда чоң коркунуч алып келет, себеби мигранттар таштап кеткен жерлер чектеш мамлекеттердеги кардарларды кызыктыра баштайт. Болуп жаткан республика ичиндеги миграциялык тенденция борборго жана шаарга караштуу аймактарга калктын тыгылышына алып келет. Бул эмгек рыногундагы чыңалууну жаратпай койбойт. Ошол фактыларды эске алганда, республика ичинде жалпысынан калктын жашоо деңгээли төмөн. Ушул эле учурда, өлкөнүн сыртында иштөө аларга жаңы жөндөмдүүлүктөрдү өздөштүрүүгө мүмкүндүк берип, дагы адистештирилген жана өз алдынча болушуп, келечегинде кереги тийчүдөй социалдык тажрыйбага ээ болушту. Экинчи жагынан, калктын көчүп кетүүсү өлкөнүн өнүгүшүнө чоң коркунуч алып келет, эксперттер белгилегендей, бул акылдын эле «тешиктиги» эмес, эмгекке жарамдуу калктын да агылып кетиши. Калктын көчүп кетүүсү улуттук коопсуздук коркунучтун келечегинде түзүлүүчү бир нече маселелерди ачыкка чыгарат.

Көпчүлүк биздин жарандар өздөрүнүн ишмердүүлүгүн чет мамлекетте аткарышат, квотага түшүп калбаш үчүн алар аргасыздан Россия Федерациясынын жана Казакстандын жарандыгын алууга аргасыз болушат. Ушуга байланыштуу Кыргызстандын жарандары азаят. Пенцияны мамлекет камсыздай албагандыктан, эмгекке жарамдуу калктын көпчүлүк агымы кетет, бул маселени чечүү менен пенциялык жаш курактын цензасын жогорулатуу керек. Буга байланыштуу эмгекке жарамдуу агымдын тенденциясы сакталып калат, пенция жашындагы жана пенцияга чыгуу алдындагы калктын бөлүгү кайра мекенге кайтат. Жыйынтыгында, мамлекет калктын улгаюу процессинин басымында калат. 20 дан 40 жашка чейинки элдер прогрессисттер болушат. Алар мамлекетти алдыга жылдырууну, кантип жылдырууну, кандай жылдырууну ойлонушу керек эле. Бул жаш курагындагы мындай элдер жоктугунан өлкөдө кары-картаңдар менен жаш балдар калат да, алар прогрессивдүү идеяларды бере алышпайт. Негизги репродуктивдүү жана эмгекке жарамдуу калк миграция маселеси менен алек болгондуктан, өлкөдө бөбөктөрдүн төрөлүшү да азаят. Репрдуктивдүү ишмердүүлүктүн багыты да өзгөрөт. Көпчүлүк репродуктивдүү курактагы аялдар ал жакта ден соолуктарынан ажырашат, айрым бөлүктөрү бала төрөгөнгө да, өндүрүшкө да жарксыз болуп калышат. Жыйынтыгында, биз ар кандай потологиясы менен төрөлгөн жана ден

соолугу начар, алсыз жаштардын коомунда калабыз. Эмгек миграциясы үй-бүлөнүн бузулушуна да себепчи болот. Бир үй-бүлөдөн бир эле ата же эне, болбосо балдары башканын көзөмөлүндө, же балдары өздөрү эле ата-энесиз жашашат, болбосо урук-туугандарыныкында же кошунасыныкында жашагандар байкалат. Бул аспектинин дагы бир маселеси, келечек муун ата-эненин тарбиясынан четтегендин кесепеттеринен, үй-бүлөлүк баалуулуктар, салттар бузулат, кароосуз көчө балдары, жаш балдардын кылмыштуулугу өсөт. Ошентип, келечектеги коом жана Кыргызстандын болочок элиталары калыптануусундагы негизги кырдаалга чара көрүү маселеси негизги орунда турат. Ички миграцияны айыл жериндегилер түзөт, алар чоң шаарларга же борборлорго көчүүгө аракет кылышат. Тышкы миграциялык агымдар чет өлкөлөрдөгү (көпчүлүгү Роосия же Казакстан) жумушка жайгашууга негизделет. Улуттук статистикалык комитеттин эсебине ылайык, 1990-2005-жылдары 2,8 миллион эмгек ресурстарынын жарым миллион адам миграциялык агымда жүргөн. Бул өлкө үчүн чоң сандык көрсөткүчтү түзөт.

Эмгек миграциясы легалдуу түрдө да, легалсыз түрүндө дагы учурдагы Кыргызстандын экономикалык өнүгүшүндө жана жарандарды жумушка жайгаштырууда негизги фактор болуп калат. Азыркы күндө ар кандай социологиялык маалыматтар боюнча Кыргызстандын жарандарынын эмгек миграциясы Роосияга жана Казакстанга багытталган, себеби Россия жана Казакстанда жумушчу күчүнө талап жогору, ал эми сунушталуучу жумуштун эмгек акысы Кыргызстандын эмгек акысына карата төлөмдөргө караганда жогорулугу менен экономикалык кызыкчылыкты пайда кылышат.
Легалсыз иммигранттар адистештирилбеген жумуш менен камсыздалып жана ырайымсыз эксплутацияга дуушар болушат: эмгек акы,эмгек шарты-төмөн, эмгек коопсуздугу сакталбайт, социалдык камсыздоо жок. Жумуш берүүчүлөр катталбаган эмгек мигранттарды арзан жумушчу күчүнө жана социалдык төлөмдөрү, салык төлөмдөрү жоктугуна карап пайдаланышат. Жумушчулар өздөрү мыйзамды бузушат, салык төлөшпөйт, ошондуктан укугу бузулгандыгы тууралуу сотко же башка укук коргоочу органдарга барышпайт. Жогорку себептер менен укугун жана өмүрүн тобокелге салышып, эмгек мигранттарынын көпчүлүк бөлүгү мыйзамсыз мигранттар болуу менен штраф, депортация, мыйзам жоопкерчилигине кабылышат. Мигранттардын мыйзамсыз абалы ошол мамлекетте дагы бир канча маселелерди жаратат. Коомдун криминалдашуу деңгээли өсөт, мигранттар арасында эле эмес, мигранттарга каршы кылмыштуулук (коррупция, эксплуатациялык эзүү жана кулчулук, бүткөн жумуштун эмгек акысын төлөп бербөө, талап-тоноо, токмокко алуу, акчасын тартып алып коюу ж.б.) күчөйт, экономикалык коопсуздук жана адам ден соолугунун коопсуздугун жаралат

Көпчүлүк мигранттар мыйзамдуулуктан жана жоопкерчиликтен качышып, жашыруун экономикалык аймакта болушат. Алар салык төлөөнү кааласа да ар кандай тоскоолдуктар мүмкүдүк бербейт. Ушул нерсенин негизинде укук коргоо органдарынын кийлигишүүсүнө алып келет. Ошондон улам Россиянын жанан Казакстандын укук коргоо жана башка мамлекеттик органдар чет мамлекеттен келген мигранттарды кылдат текшеришип, бир канча түрдөгү мыйзам бузууларды ачыкташат. Жогорку маалыматтардын негизинде төмөнкүдөй жыйынтыкка келүүгө болот, Кыргызстандан Россияга жана Казакстандан барган мигранттар үчүн катталуу жана жумушка уруксат алуу негизги маселелердин бири бойдон калат. Биздин жарандарыбызды мындай кырдаалдар Россиянын жарандыгын массалык түрдө алууга түртөт. Бул маселени тез арада эл аралык деңгээлде биргелешкен шарттар менен макулдашуу аркылуу миграциялык мыйзамга өзгөртүүлөрдү киргизүү аркылуу чечүү керек. Мигранттар көчүп барууда эмгекке жана жаңы жашоо шартына узак убакыттарда адаптацияланышат. Мигранттарды кабыл алуучу мамлекеттерге, донор-өлкөлөр үчүн миграция бир канча оң жана терс таасирлерди алып келет. Негизги позитивдүү фактор мигранттар – бул арзан жумушчу күчтөр. Бирок тетири жагы, социалдык чыңалууну пайда

кылат.Донор-өлкөлөр үчүн пайда- мигранттардын Мекенине акча которуусу жана эмигранттар эмгек рыногундагы чыңалуулардан сактайт.Ар бир мамлекет маселелерден жана кесепеттеринен алыс болуу үчүн бардык процесстерди тескөөчү миграциялык саясатты колдошот. Жогоркуларга байкоо жүргүзүүдө мигациянын негизги маселеси легалсыздык эсептелет. Көпчүлүк мамлекеттер миграциялык саясатка реформаларды киргизүү аркылуу муну менен күрөшүп жатышат. Бирок практика каалагандай жыйынтыктарды бербейт. Бул маселени чечүүдө белгилүү окумуштуу Г. Беккер миграциялык маселенин эң туура чечилиши мамлекет тарабынан мигранттардын чыгуусун жеңилдетип, аларды жумуш менен камсыз болушуна көмөк көрсөтүү керек деген мыкты оюн айткан. Биздин мигранттардын көйгөйү иштеп жүргөн мамлекеттин мыйзамдарын билбегендиктен келип чыгып жатат. Эгерде мамлекет жумуш шартын түзүп берсе эч ким кетпейт болчу. Жумушсуздуктан алар өлкөдөн чыгып кетүүгө аргасыз болуп жатышат.

Колдонулган адабияттар:

1. Булатов А.С. Экономика: учебник “ Международная миграция рабочей силы”
2. Добрынин А.И., Тарасевич Л.С., учебник “Экономическая теория” 2003
3. Колосницына М.Г. “Международная трудовая миграция: теоретические основы и политика регулирования”.
4. Иманалиев М.С. Очерки о внешней политике Кыргызстана.- Бишкек, 2002.
5. Есеналиева Б.Б. Проблемы миграции населения Кыргызской Республики. В транзитной экономике. Бишкек, 2008.
6. Эл-Пикир 2006 – Материалы социологического исследования проведенного Центром изучения общественного мнения «Эл-Пикир». Бишкек, 2006.
7. Аналитические отчеты. // По итогом исследовании на тему: Условия и состояние социальной реабилитации трудовых мигрантов – граждан Кыргызской Республики после возвращение на родину. Бишкек, 2008.

УДК 351.74:341.231.14

Узбеков Досмир Сатарович,
КРСУ профессору, саясий иимдеринин кандидаты

Суюнбаев Мурат Насирдинович,
КРСУ профессору, геолого- минерологиялык илимдеринин кандидаты, полтиология доценти, Кыргыз-Россия(Славаян) университетинин профессору, РАЕН академиги.

КҮЧ ТҮЗҮМДӨРҮ ЖАНА АДАМ УКУКТАРЫН КОРГОО

Аннотация

Адам укуктарын коргоо маселеси – ал укуктарды коргон же бузган куч тузумдөрун дөгу башкаруу маселеси менен тыкыз байланышкан. Ошонлуктан ал куч тузумдөру устунөн жарандык көзөмөл орнотуу маселеси чыгат. Президентти алмаштыруу демейде «куч кландарын» алмаштырууга алып келет.

Негизги сөздөр: Куч тузумдөру; адам укуктарын коргоо; башкаруу; жарандык көзөмөл; куч кландары.

Узбеков Досмир Сатарович,
профессор КРСУ, к.п.н.

Суюнбаев Мурат Насирдинович,
профессор КРСУ, к.г.-м.н., доцент политологии,
академик РАЕН

СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация

Защита прав человека тесно связана с состоянием управления и самих силовых структур, защищающих или попирающих эти права. Здесь возникает такое понятие, как гражданский контроль над силовыми структурами. Смена президента, как правило, ведет к смене «силовых кланов».

Ключевые слова: силовые структуры; защита прав человека; управление; гражданский контроль; силовые кланы.

Uzbekov Dosmir Satarovich.,
Slavonic University, pHD.

Suyunbaev Murat Nasirdinovich
Slavonic University, pHD, Deputy Professor, Foreign member of the Russian Academy of Natural Sciences.

POWER STRUCTURES AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Annotaton

The protection of human rights is closely linked to the public administration and the security forces themselves, which protect or violate these rights. Here there is such a thing as civil control over power structures. The change of the President, as a rule, leads to the change of "power clans".

Keywords: Security forces; human rights protection; public administration; civil control; power clans.

Защита прав человека тесно связана с состоянием управления и самих силовых структур, защищающих или попирающих эти права. Здесь возникает такое понятие, как гражданский контроль над силовыми структурами. Вместе с тем вмешательство силовых структур в политику не всегда идет во вред правам человека. Здесь можно указать на введение военного положения во время межэтнических конфликтов или перед угрозой гражданской войны. В этих случаях большое значение имеет авторитет силовых структур.

Над всеми постсоветскими «силовиками» незримо витает «синдром 1937 года» - этот своего рода «Варфоломеевский год» советских «силовиков». В 1937-1938 годах было репрессировано порядка 120 000 командиров высшего и среднего звена [1]. Еще ранее – в 1925 году - была очень подозрительная смерть министра обороны М. Фрунзе, имевшего политические амбиции. В 1929 году произошла высылка из страны и последующее убийство в 1940 году его предшественника на этом посту - Л. Троцкого. Это, наверное, вообще характерно для тоталитарных режимов: расправы с «силовиками», имеющими политические амбиции. Это и расправа над вождями штурмовиков в «Ночь длинных ножей» в Германии, это и расправы над министрами обороны коммунистического Китая Пэн Дэхуаем и Линь Бяо. В СССР позднее, в 1956 году, была политическая расправа над министром обороны Г.Жуковым. Из руководителей советских спецслужб 1930-1960-х годов практически никто не умер своей смертью или с почетом ушел на пенсию.

По Конституции силовые структуры входят в компетенцию президента. Комитет государственной безопасности (советское название), в отличие от других силовых ведомств, в постсоветское время в странах региона неоднократно переименовывался. Поэтому, во избежание путаницы, эта силовая структура в тексте называется «Комитет государственной безопасности».

Необходимо отметить, что силовые структуры в странах региона не являются субъектами принятия решений. Поэтому нужно контролировать не столько силовые структуры, сколько теневые, но реальные субъекты принятия решений. Таковыми, на наш взгляд, являлись / являются государственный секретарь, руководитель и работники администрации / аппарата президента. Причем они являются или политическими назначенцами, или аппаратными работниками и подконтрольны президенту. Никто из них не избирается и не подконтролен ни общественности, ни парламенту, ни премьер-министру.

Руководитель администрации президента является самым главным аппаратным работником, часто самым влиятельным и самым неподконтрольным общественности. Эту должность можно сравнить с институтом «рейхсляйтера» (партайгеноссе, заместитель фюрера по партии) в фашистской Германии.

Работники администрации президента не являются субъектами переговоров и официального принятия решений: они не политики и не чиновники, а аппаратные работники. Но они же нетранспарентно принимают самые серьезные решения. Причем решения нетранспарентные даже для чиновника такого, казалось бы, крупного калибра, как секретарь Совета безапасности страны.

Экс-секретарь Совбеза М. Ниязов отмечает [2]**:** «По поручению президента веду переговоры (по условиям аренды авиабазы «Манас». - СМН) – и весьма успешно. И вдруг в самый разгар переговорного процесса кто-то начинает заниматься шпиономанией, выдворять американских дипломатов… Что это?! Государственная тактика, инструмент политического давления? Тогда почему я ничего не знаю?»

Партийные руководители советских республик превратились в постсоветских президентов, а Центральные Комитеты (ЦК) партии – в администрации президента...

Аппарат президента (так же как в свое время администрация президента и ЦК) и аппарат правительства дублируют друг друга по многим вопросам и по многим проблемам. Разница только в том, что отделы администрации президента имеют права, но не имеют обязанностей, а отделы аппарата правительства имеют обязанности, но не имеют прав. То есть нарушен фундаментальный принцип единства прав и обязанностей. И это, на наш взгляд, является одной из фундаментальных проблем контроля силовых структур.

В КР идет контроль не столько «силовиков», сколько политических соперников. Один из методов контроля - вывод «силовиков» из подчинения премьер-министра. Так К. Бакиев поступил в отношении кабинета Ф. Кулова. При А. Акаеве Ф. Кулов возглавлял МВД и КГБ, а «контролировать» его стали после того, как он приобрел большой политический вес.

Контроль осуществляется также через регионализм, трайбализм и непотизм – когда силовые структуры возглавляют люди, приближенные к руководству страны по одному из этих признаков. Например, брат президента К. Бакиева возглавлял его охрану.

Другой способ - вывести «силовиков» из состава правительства. Например, КГБ был переименован в Службу национальной безопасности и подчинен непосредственно президенту.

Можно также взять контроль над институтом омбудсмена, продвинув на эту должность «своего» человека.

Есть «мягкий» способ - «почетная ссылка». Например, М. Ниязов с поста заместителя председателя КГБ был назначен послом в Таджикистане. Другой пример: экс-министр МВД О. Суваналиев был назначен губернатором Нарынской области.

То, что силовые структуры не являются субъектами принятия решений, продемонстрировали баткенские (1999 года) и аксыйские (2002 года) события. Перед баткенскими событиями аппаратные работники не давали силовикам своевременно и адекватно отреагировать на поступающую информацию о готовящемся нападении незаконных вооруженных формирований. Во время событий они же приняли решение, что, вопреки законодательству, командовать операцией в Баткене будет не Министерство обороны, а командующий Национальной гвардией.

Как предварительно установлено[1], во время аксыйских событий приказ применить силу против демонстрантов пришел не из МВД, а из администрации президента.

Международное сотрудничество на уровне исполнительной власти осуществляется хорошо, так как это самый преемственный сектор государства. Поэтому личные знакомства с советского времени (вместе учились / работали) способствуют эффективному сотрудничеству. Есть и затрудняющие факторы постсоветского времени: идет смена поколений кадров, сократились возможности личных дослужебных контактов, так как обучение сейчас идет как в России, так и в странах Запада и Востока. Соответственно менталитет и принципы работы этих кадров различаются настолько, что после очередного внешнеполитического разворота Узбекистана от США к России проамериканские силовики были заменены на пророссийских (сейчас наоборот).

Кыргызстан получил крайне тяжелое наследство. Мы даже не освещаем в прессе глубину

1 Окончательной судебной оценки нет до сих пор.

криминализации правоохранительных органов, которые оставил нам Жаныш Бакиев. Отрезанные пальцы для устрашения оппонентов - традиции воровские, которые были заложены в органы внутренних дел. Разложению подверглась не только система МВД, но и ГКНБ. Эта тенденция шла много лет, и за три года искоренить эти явления сложно. Мы недооцениваем деятельность Ж. Бакиева в разложении силовых структур. Он присваивал себе единоличные функции осуществления права в Кыргызстане по воровским, по бандитским понятиям [3].

Частоту смены руководства по основным силовым структурам за 17 лет можно представить по принципу «чаще - реже» по градации, кратной 5. Комитет государственной безопасности – 5-10 – около «нормы». Министерство внутренних дел - 10-15 – чаще «нормы». Например, недолго пробыл на должности министра Б. Ногойбаев. Еще меньше (несколько дней) - К. Душебаев. Он был назначен на должность непосредственно перед событиями 24 марта 2005 года и освобожден сразу же после них.

В 2006 г. КГБ производит аресты и высылку из страны сотрудников посольства США. Почти одновременно с этим КГБ проводит арест сотрудницы аппарата парламента по обвинению в шпионаже в пользу Китая. Она была впоследствии оправдана судом. КГБ проводит также арест нескольких отставных работников КГБ Кыргызстана по обвинению в шпионаже в пользу России. Заметим, что Китай и Россия считаются внешнеполитическим ведомством стратегическими партнерами Кыргызстана…

У нас силовики не являются ключевым элементом национального достоинства и имиджа. Престиж и авторитет военных и других униформированных групп в бывшем СССР был подорван во второй половине XX века сначала Н. Хрущевым, затем идеологией потребления, в стандарты которой, за исключением военной верхушки, они не вписывались. Окончательно их имидж был подорван в перестроечный период. Престиж военных стал немного восстанавливаться в самые последние годы – после увеличения финансирования Министерства обороны.

Военные по определению являются лицами, которые должны беспрекословно и без обсуждения выполнять приказы своих командиров. Большую часть военнослужащих составляет молодежь в возрасте 18-20 лет с невысоким уровнем образования и политического сознания. Все это создает весьма благоприятные предпосылки для манипулирования ими во время выборов.

Смена президента, как правило, ведет к смене «силовых кланов», хотя специфика этой сферы управления накладывает свои ограничения, по крайней мере, на скорость этих процессов. Специфика включает не только наличие опыта, но и наличие специальных званий.

Главы региональных администраций могут в определенной мере контролировать силовые структуры. Это касается главным образом милиции и прокуратуры. Военные и спецслужбы традиционно вне сферы влияния глав региональных администраций. Эта «традиция» идет с советских времен и связана с тем, что территории административных и военных округов никогда не совпадали друг с другом. Военные и гражданские администраторы существовали как бы в «параллельных мирах». Спецслужбы были закрытой элитарной системой, которые были вне контроля даже республиканского руководства.

А административные и правоохранительные округа (милиция и прокуратура) совпадали друг с другом, а потому легко «сращивались» и зависели друг от друга. «Сращивание» облегчалось тем, что в отличие от военных и спецслужб, работники милиции и прокуратуры, за редким исключением, были местные, пусть и из других областей республики.

Поскольку главы региональных администраций выше по должности, естественно, руководители силовых структур находились в большей зависимости, чем первые. В советское и постсоветское время «контроль» глав региональных администраций определялся их контролем

над ресурсами и льготами. В советское время это были квартиры, обучение в вузах, бесплатные путевки, дачи, дефицитные мебель, продукты питания и другие товары. В постсоветское время – это доступ к льготным кредитам, приватизации предприятий и земли, обучение детей на госбюджете и за границей и т.д.

В связи со вступившими в силу с 1 декабря 2017 года последними изменениями в Конституции ситуация с силовыми структурами и защитой прав человека вступает в «полосу неопределенности».

С одной стороны, полномочия в сфере исполнительной власти еще больше смещаются в пользу премьер-министра. Вместе с тем, президент:

1) представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда. А также представляет для освобождения их от должности;
2) назначает с согласия Жогорку Кенеша генерального прокурора, а также освобождает его от должности с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша; по предложению генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;
3) назначает и освобождает его от должности членов правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей.

Таким образом, в связи с этими изменениями в Конституции силовые структуры вновь оказываются в неоднозначной ситуации. Только если в советское время выбор определялся в пользу правительства или партии, то сейчас - в пользу правительства или президента.

Список литературы:

1. Энциклопедия «Великая Отечественная война 1941-1945 годов». - М., 1965.
2. «Дело №», 19.01.07. Атаханов Ш. АКИ-пресс, 29-04-13

УДК 004.056.53

Джумалиева Чолпон Асылбековна,
аспирант,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Төрөгелдиева Бактыкан Макишевна,
с.и.д., профессор
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

КӨЗ КАРАНДЫСЫЗ МАМЛЕКЕТТЕР ШЕРИКТЕШТИГИНЕ МҮЧӨ ӨЛКӨЛӨРДҮН МААЛЫМАТ КООПСУЗДУГУН КАМСЫЗДОО БАГЫТЫНДАГЫ КЫЗМАТТАШТЫГЫ

Аннотация

Маалыматтык технологиялар күн санап өнүгүп жаткан заманбап шартта дүйнө коомчулугунда маалымат коопсуздугун камсыздоо маселеси актуалдуу бойдон калууда. Ар бир мамлекет жарандардын, коомдун, мамлекеттин кызыкчылыктарынан турган улуттук кызыкчылыктарын коргоо максатында тиешелүү иштерди жүргүзүшүүдө. Бирок, дүйнөлүк ааламдашуунун алкагында мамлекеттин маалымат коопсуздугун камсыздоо багытындагы Кыргыз Республикасынын жеке ишмердүүлүгү, аракети жетишсиз. Көз карандысыз мамлекеттердин шериктештигине мүчө мамлекеттер аралык маалымат коопсуздугун камсыздоо багытындагы бир нече маанилүү документтер кабыл алынган. Бул документтердин негизин түзгөн Көз карандысыз мамлекеттердин шериктештигине мүчө мамлекеттердин маалымат коопсуздугу тармагындагы кызматташтык Стратегиясында маалымат коопсуздугу ар бир өлкөнүн улуттук кызыкчылыктарынын корголгон абалы катары аныкталган.

Негизги сөздөр: глобалдашуу, маалымат, коопсуздук, маалымат коопсуздугу, маалымат технологиясы, КМШ (Көз карандысыз мамлекеттердин шериктешти), стратегия, концепция.

Джумалиева Чолпон Асылбековна,
аспирант,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Торогельдиева Бактыкан Макишевна
д.п.н., профессор,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

Проблема обеспечения информационной безопасности является на сегодня одной из самых острых не только у нас в стране, но и в развитых странах мира. Во время глобализации важную роль играет информационная безопасность в сохранении суверенитета страны, в сохранении национальных ценностей. Информационная безопасность страны напрямую зависит от защиты интересов каждого гражданина, общества и в целом страны. При осуществлении международного сотрудничества Кыргызской Республики в области обеспечения информационной безопасности особое внимание должно уделяться проблемам взаимодействия с государствами – участниками Содружества Независимых Государств. Стратегия сотрудничества государств – участников СНГ в сфере информационной безопасности определяет информационную безопасность через «состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере».

Ключевые слова: глобализация, информация, информационная безопасность, информационная технология, СНГ (Содружества Независимых Государств), стратегия, концепция.

Djumalieva Cholpon Asilbekovna,
Graduate student Academy of Management
under the President of the Kyrgyz Republic

Torogeldieva Baktykan.Makishovna,
Doctor of Political Sciences, professor
Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

COOPERATION OF COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES MEMBER STATES IN THE FIELD OF INFORMATION SECURITY

Annotation

In each country, the issue of information security gets the huge priority at the global level.

During the processes of globalisation is important to tight information security in order to maintain the country's sovere ignty, in preservation of national values and culture of our people.

Information security of the country directly depends on the protection of the interests of all citizens, society and the country as a whole.

Preservation of national interests of the country, the integrity and preservation of patriotic feelings and the consent of the citizens is one of the fundamental duties of the State in providing information security. The international process of globalization, the introduction of new information technologies and the information society all underline the significance of information security as an element of national security. Information security especially is critical in any CIS country.

Key words: information, globalization, mass media, information security, information technology, CIS (Commonwealth of Independent States), strategy, concept.

Маалымат коопсуздугу түшүнүгү бүтүндөй коопсуздук темасынын бирден бир негизги элементи болуп саналат. Коопсуздук - бул татаал, ар тараптуу түшүнүк. С.И. Ожеговдун сөздүгүндө коопсуздук коркунуч жаралбаган абал, коркунучтардан коргонуу катары аныкталган [1.47].

Белгилей кетсек, коопсуздук темасы кенен мааниде окумуштуу – философтор тарабынан илимий – изилдөөнүн предметине айланган. Алгач, «коопсуздук» түшүнүгү батышевропа мамлекеттериндеги илимий жана саясий чөйрөдө колдонулуп, XVII – XVIII – кылымдарда Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.Ж. Руссо ж.б. ойчулдардын философиялык концепцияларында коопсуздукту ар кандай физикалык жана моралдык коркунуч жок учурдагы бейпилдик, тынчтык абалы катары аныктама беришкен. Так ушул мезгилде коопсуздук түшүнүгүн теориялык жактан иштеп чыгуу аракеттери да көрүлгөн [2. 26].

Маалымат чөйрөсү жана глобалдашкан дүйнө тездик менен өнүгүп жаткан азыркы шартта жарандардын, коомдун жана бүтүндөй мамлекеттин коопсуздугун тышкы жана ички коркунучтардан коргоо, анын ичинде маалымат коопсуздугун сактоо башкы маселе. Соода - экономикалык, саясий, маданий багыттарда кызматташып келген Көз карандысыз мамлекеттердин шериктештигине (КМШ) мүчө өлкөлөр арасында макулдашылган маалымат саясатын түзүү, жалпы маалымат мейкиндигин өнүктүрүү маселеси актуалдуу. КМШ мүчө өлкөлөр арасында жарандардын укугуна жана эркиндигине, мамлекет менен коомдун кызыкчылыктарына болгон маалыматтык коркунучтарга каршы бирдиктүү потенциал түзүү да мезгил талабы.

Маалымат коопсуздугуна жана анын бүтүндүгүнө коомдун туруктуулугу, мамлекеттик баалуулуктарынын сакталышы көз каранды. Маалымат коопсуздугун улуттук коопсуздуктун негизги бир багыты, маанилүү мамлекеттик обьект катары эсептөөгө болот. Мисалы, мамлекеттик сырды камтыган илимий – техникалык маалыматтын сыртка чыгып кетүүсү мамлекеттин коргонуу жөндөмдүүлүгүнө катуу доо кетирет. КМШ өлкөлөрүнүн эл аралык маалымат коопсуздугун камсыздоо чөйрөсүндөгү илимий жана ченемдик активдүүлүгү тарыхый баскычтарга жана тиешелүү өсүү ыгына ээ [3.115]. КМШ өлкөлөрүнүн деңгээлинде да маалыматтык мамилелерди укуктук жөнгө салуу негизги үч багыт боюнча өнүгүүдө: КМШ өлкөлөрүндөгү жалпы маалыматтык мейкиндикти, маалымат коопсуздугун камсыз кылуудагы системалык эрежелерди түзүү, эң маанилүүсү аскердик маалымат коопсуздугун жана эл аралык маалымат алмашууну жөнгө салуу. КМШ өлкөлөр аралык жалпы маалымат мейкиндигин түзүү максатында КМШ өкмөт башчылар кеңеши тарабынан 1996 – жылдын 18 – октябрында КМШ өлкөлөрүндө маалымат мейкиндигин түзүү концепциясы кабыл алынган. Ошондой эле, КМШ өкмөт башчылар кеңешинин чечими менен 1998 – жылдын 25 – ноябрында кабыл алынган төмөнкү концепцияны ишке ашыруу максатында документтерди жана иш – чараларды өткөрүү үчүн узак мөөнөттүү план бекитилген. 1992 – жылдын 15 – майында Ташкент шаарында маалымат коопсуздугу чөйрөсүндө «Башкаруу системасын маалымат менен камсыздоо жана КМШ өлкөлөрүнүн бириккен куралдуу күчтөрүнүн, КМШ мүчө-мамлекеттердин куралдуу күчтөрүнүн сырларын коргоо» келишимине кол коюлган. КМШ Өкмөт башчылар кеңеши 1999 – жылдын 4- июнундагы чечими менен аскер чөйрөсүндө КМШ мүчө-мамлекеттеринин маалыматтык коопсуздук жөнүндө концепциясын бекиткен. Ошентип, КМШ мүчө өлкөлөр алкагында маалымат коопсуздугу боюнча эң негизги документ болуп, аскердик багыттагы КМШ мүчө-мамлекеттеринин маалыматтык коопсуздук жөнүндө концепциясы эсептелет. КМШ өкмөт башчылар кеңеши тарабынан 2008 – жылдын 10 – октябрда маалымат коопсуздугун камсыздоо чөйрөсүндө КМШ мүчө-мамлекеттеринин кызматташтыгы жөнүндө чечими бекитилген.

Кийинчерээк, 2012 - жылы маалымат коомун түзүү жана өнүктүрүү боюнча КМШга мүчө мамлекеттедин кызматташтык Стратегиясы бекитилген. Бул документте кызматташуунун негизги багыттарынын бири катары маалыматтык – коммуникациялык технологиялар чөйрөсүндөгү мыйзамдарды шайкеш келтирүү жана нормативдик – техникалык базаны аныктоо болуп саналат. Ошондой эле, маалымат коопсуздугун коргоо маселеси да өзгөчө багыт катары эске алынган [4.38]. КМШга мүчө мамлекеттедин кызматташтык Стратегиясына ылайык, ‘‘маалымат коопсуздугу мамлекеттин, коомдун жана жарандардын кызыкчылыктарынан турган улуттук кызыкчылыктардын корголгон абалы катары аныкталат’’. Белгилүү болгондой, Стратегия маалымат коопсуздугун ‘‘маалымат чөйрөсүндөгү улуттук кызыкчылыктардын корголгон абалы’’ аркылуу аныктаса, ал эми Концепция маалымат коопсуздугун ‘‘маалымат айдыңындагы ички жана тышкы коркунучтардан коргоо’’ аркылуу аныктайт. Мисалы, 9-июнь 2012 – жылы №120 Кыргыз Республикасынын улуттук коопсуздук Концепциясында реалдуу багыттар көрсөтүлгөн.

Тышкы коопсуздук коркунучтары:

- Эл аралык терроризм жана диний экстремизмдин масштабынын кеңейиши:
- Борбордук Азиядагы эларалык наркомафия ишмердүүлүгү;
- Борбордук Азия аймагындагы суу-энергетикалык маселелердин курчушу;

Ички коопсуздук коркунучтары:

- Калктын билими, моралдык жана маданияттуулук деңгээлинин начарлашы, салттуу эмес диний агымдардын коомдук турмушка тийгизген таасири жана ички - тышкы миграцияны жөнгө салуу маселелеринин чечиле электиги;
- Экономиканын кризистик абалы, көмүскө экономиканын масштабынын өсүшү жана коомдук турмуштун бардык катмарларын камтыган коррупция;
- Кылмыштуулук, наркомания, алкоголизм жана жумушсуздук;
- Өлкөдөгү маалыматтык – коммуникациялык технологиялардын начар өнүгүүсү жана өлкөдөгү маалымат айдыңынын жетишсиз корголгон абалы;
- Экосистеманын деградациясы, жаратылыш ресурстарын туура эмес колдонуу, табигый жана техногендик мүнөздөгү өзгөчө кырдаалдардын алдын-алуу жана жөнгө салуудагы аракеттердин жетишсиздиги.

Акыркы жылдары эл аралык маалымат коопсуздугун укуктук жактан жогорку деңгээлде камсыздоо активдүүлүгү байкалууда. Мисалы, 2014 – жылы КМШга мүчө мамлекеттердин маалымат коопсуздугун камсыздоо айдыңындагы кызматташтыгы тууралуу Келишим бекитилген [5.97]. Кабыл алынган бул документтин маанисине кайрылсак, шериктештикке кирген өлкөлөр аймагында маалымат коопсуздугун камсыздоо жана чыңдоо сыяктуу көйгөйлүү маселелерди чечүүдө негиз боло алат. Бирок, учурда кабыл алынган Келишимди шериктештикке мүчө өлкөлөрдө иш жүзүнө ашыруу ар кандай деңгээлде жүрүүдө. КМШ Өкмөт башчылар кеңеши 1999 – жылдын 4- июнундагы чечими менен аскер чөйрөсүндө КМШ мүчө-мамлекеттеринин маалыматтык коопсуздук жөнүндө концепцияны ишке ашыруу жана жалпы жетекчилик кылууну КМШнын өкмөт башчыларынын жыйыны ишке ашырат. Себеби, маалымат коопсуздугу КМШ өлкөлөрүнүн саясий, экономикалык, коргонуу, экологиялык, социалдык абалдарына өз таасирин тийгизет. Тактык үчүн концепциянын тексттинен мисал келтирсек: ‘‘КМШга мүчө мамлекеттердин маалымат чөйрөсүндөгү эң негизги кызыкчылыктары – анын гармониялык калыптанышында, алсак коомдун жана адамдардын укуктары менен эркиндиктеринин, мыйзам менен укук тартиптеринин нормаларынын сакталышы, шериктеш мамлекеттердеги укуктук тартипти, суверенитеттүүлүктү жана аймактык бүтүндүүлүктү камсыздоо менен экономикалык өнүгүүгө, саясий жана социалдык туруктуулукка жетүү болуп саналат’’ [6.23]. Биринчи кезекте маалымат коопсуздугунун коркунучтарынан сактоочу негизги

жагдайлар көп. Иштелип чыккан концепцияга ылайык, бул: КМШга мүчө мамлекет жарандарынын укуктары жана эркиндиктери, маалыматтык жана телекоммникациялык технологиялар, ошондой эле маалыматтык жана телекоммуникациялык кызмат көрсөтүү, КМШ маалымат инфратүзүмү сыяктуу маалымат ресурстарын өлкөлөрдө иштеп чыгуу, өндүрүү жана таркатуу чөйрөсүндөгү мамлекеттер аралык кызматташуу системасы. Маалымат коопсуздугун камсыздоо багытындагы мүчө өлкөлөрдүн кызматташтыгы тууралуу Келишимге ылайык, 2025 – жылга чейин маалымат коомун түзүү жана өнүктүрүү боюнча КМШ өлкөлөрүнүн кызматташтык стратегиясынын жаңы редакциясы иштелип чыккан. Мамлекеттердин дүйнөлүк экономикага биригүүсүнүн негизги шарттарынын бири, маанилүү ишмердүүлүктүн түрү болгон маалымат коомун түзүү болуп саналат. Жаңы маалыматтык технологиялар жана техниканын көп түрдүүлүгү коомдук түзүлүштүн негизги элементи болууда. Ал эми маалыматтык тармагы социалдык жана экологиялык чөйрө менен катар адамдар үчүн жаңы чөйрө болууда [7.96]. Негизинен "маалымат коопсуздугу" түшүнүгү коомдук турмушта жана мамлекеттин улуттук коопсуздугун камсыздоодо маалыматтын маанилүүлүгү арткан 1990- жылдары нормативдик укуктук актыларда, илимий жана башка публикацияларда пайда болуп, ага төмөндөгүдөй аныктама берилген: "Маалымат коопсуздугу – жарандардын, уюмдардын жана мамлекеттин кызыкчылыктары үчүн колдонулган жана өнүккөн коомдун маалымат чөйрөсүнүн корголгон абалы" [8.124]. Рыноктук мамилелердин түзүлүшү, жаңы саясий түзүмдөрдүн калыптанышы жана ошондой эле заманбап маалымат технологиялардын коомдук турмуштун бардык катмарларына кириши маалымат коопсуздугун камсыздоо маселесин кайра карап чыгуу талабын койду. Маалымат айдыңындагы жамааттык коопсуздуктун түзүмүн камсыздоо жана калыптандыруу маселеси учурда болуп көрбөгөндөй актуалдуу. Маалымат коопсуздугу маселесине мамлекеттик деңгээлде маани берилип, эл аралык уюмдар, жарандык коом тарабынан көтөрүлүп, ар кандай иш аракеттер аткарылууда. Алсак, КМШ парламенттер аралык Ассамблеясынын Кеңешинин катчылыгы тарабынан 2014- жылы Санкт-Петербург шаарында *"Жамааттык коопсуздук Келишим уюмуна мүчө мамлекеттердин маалымат коопсуздугун камсыздоо: тажрыйба, көйгөйлөр жана келечек шайкеш келтирүүлөр чөйрөсүндөгү мыйзамдары"* аталган эл аралык илимий практикалык конференция өткөрүлгөн. Конференциядан маалым болгондой, ЖККУнун алкагында да маалымат коопсуздугу түшүнүгү жарандардын, коомдун жана мамлекеттин корголгон абалы, маалымат айдыңындагы ички жана тышкы коркунучтардан кызыкчылыктардын корголушу эсептелет. Ушул эле жылы аталган уюмдун деңгээлинде дагы бир маанилүү документ кабыл алынган. ЖККУнун Жамааттык коопсуздук кеңеши өз чечими менен 2010 - жылдын 10- декабрында ЖККУга мүчө мамлекеттердин маалымат коопсуздугун камсыздоо чөйрөсүндөгү кызматташтыгы тууралуу жобосун бекитти. Бул жободо эки аспект маанилүү. Биринчиси кызматташтык багытына тиешелүү болгон – маалымат саясаты жана маалымат коопсуздугу. Экинчи аспект, эриш-аркак иштешүүсүн уюштуруу менен байланышкан. Белгилүү болгондой, маалымат коопсуздугун камсыздоо жана бирдиктүү маалымат саясатын түзүү багыттарында жоопкерчиликтүү бир да мамлекеттин аткаруу бийлигинин түзүмүндө атайын кызмат жок экендиги белгилүү. Негизинен ЖККУнун деңгээлинде иш чара уюштурулуп жатканы менен, ЖККУга мүчө мамлекеттер башка эл аралык бирикмелердин мүчөсү болуп саналат. ЖККУга мүчө мамлекеттер Көзкарандысыз мамлекеттер шериктештиги, Шанхай кызматташтык уюму, Евразиялык экономикалык биримдик эл аралык бирикмелеринин катышуучусу болуп эсептелет. Аталган уюмдарда маалымат коопсуздугу чөйрөсүндөгү мамилелерди жөнгө салуу процесси жүрөт. 2013 – жылдын 25-октябрында өткөн КМШ мамлекет башчыларынын Кеңешинин отурумунда КМШ аймагында сырдуу маалыматтарды сактоо Келишимине кол коюлган. Бул маалымат коопсуздугун камсыздоо өлкөбүз үчүн маанилүү маселе экендигин дагы бир жолу тастыктайт [9.53]. "Жамааттык коопсуздук Келишим уюмуна мүчө мамлекеттердин маалымат коопсуздугун камсыздоо: тажрыйба,

көйгөйлөр жана келечек шайкеш келтирүүлөр чөйрөсүндөгү мыйзамдары" аталган эл аралык илимий практикалык конференциядагы илимий докладдардан белгилүү болгондой, эл аралык маалымат коопсуздугу чөйрөсүндөгү негизги коркунуч бул – маалыматтык жана коммуникациялык технологияларды ар кандай максатта колдонуу болуп эсептелет:

- эл аралык дүйнө, коопсуздук жана стратегиялык стабилдүүлүккө коркунуч жаратып, мамлекеттин аймактык бүтүндүгүн бузган аскердик – саясий максатта согуштук аракеттерди ишке ашыруу үчүн маалыматты курал катары колдонуу;
- террористтик максатта, терроризмди пропагандылоодо жана террористтик иш аракеттерге жаңы тарапташтарды үгүттөө катарында;
- суверендүү мамлекеттин ички иштерине тоскоолдук жаратуу, коомдук тартипти бузуу, улуттар жана рассалар аралык кастыкты жаратуу;

Бириккен Улуттар Уюмунун 2010- жылда өткөн Башкы Ассамблеясынын 65-сессиясында сунушталгандай, Башкы катчынын билдирүүсүндө 15 өлкөнүн эл аралык маалымат коопсуздугу, коопсуздукту камсыздоо бирдиктүү иш-чаралары, аталган аймакта коркунучтарды азайтуунун жолдору сыяктуу маселелер серепчилердин жамааттык билдирүүсүндө чагылдырылган. 2011- жылы Екатеринбург шаарында өткөн коопсуздук маселеси тармагындагы эл аралык жогорку өкүлдөрдүн жыйынында эл аралык маалымат коопсуздугун камсыздоо тууралуу Конвенциянын концепциясы сунушталган. 2018- жылдын 9-январында Жогорку Кеңештин эл аралык иштер, коргонуу жана коопсуздук комитети маалымат коопсуздугу багытындагы мыйзам долбоорлорун карап, Келишимди жактырды.

Төмөнкү мыйзам долбоорлору:

- Экинчи окууда «2014-жылдын 23-декабрында Москва шаарында кол коюлган Жамааттык коопсуздук Келишим уюмуна мүчө мамлекеттердин маалымат чөйрөсүндөгү кылмыштуу иш аракеттерине каршы күрөшүүдөгү өз ара аракеттенүү тууралуу Протоколду ратификациялоо жөнүндөгү» КР Мыйзам Долбоору.
- Экинчи окууда «2013-жылдын 20-ноябрында Санкт-Петербург шаарында кол коюлган Көз карандысыз Мамлекеттер Шериктештигине мүчө-өлкөлөрдүн маалымат коопсуздугун камсыздоо багытындагы кызматташтыгы тууралуу Келишимди ратификациялоо жөнүндөгү» КР Мыйзам Долбоору.
- Экинчи окууда «2013-жылдын 25-октябрында Минск шаарында кол коюлган Көз карандысыз мамлекеттер шериктештигинин алкагындагы сырдуу маалыматтарды сактоо тууралуу Келишимди ратификациялоо жөнүндөгү» КР Мыйзам Долбоору.
- Биринчи окууда «2012-жылдын 19-декабрында Москва шаарында кол коюлган 2004-жылдын 18-июнунан тартып, Жамааттык коопсуздук Келишим уюмунун алкагында сырдуу маалыматтарды сактоону биргеликте камсыздоо тууралуу келишимге өзгөртүүлөрдү киргизүү боюнча Протоколду ратификациялоо жөнүндөгү» КР Мыйзам Долбоору.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин басма сөз кызматы билдиргендей, депутаттар колдоого алган аталган мыйзам долбоорлорун КРнын мамлекеттик улуттук коопсуздук комитетинин төрагасынын биринчи орун басары Ишенбек Чоткараев тааныштырды [10]. Ошентип, XXI кылымдын башы адамзат тарыхындагы —эң маанилүү драмалык мезгил болуп саналат. Дүйнөдөгү көйгөйлүү маселелер глобалдашуу, маданияттар кагылышуусу, маалыматтык согуш, эл аралык терроризм, коомдук жана техногендик кырсыктар менен бирге маалыматтык коопсуздугун сактоо да негизги маселеге айлангандыгы акыркы жарым кылым ичинде белгилүү болду. Азырынча маалымат коопсуздугун камсыздоо иш аракеттеринин деңгээли жана өнүгүү процесси маалымат технологияларынын өнүгүү деңгээлинен, процессинен артта калууда. Маалымат коопсуздугун

сактоо багытындагы уюмга мүчө мамлекеттер аралык кабыл алынган маанилүү документтердин иш жүзүнө ашуу деңгээлинен, дүйнөлүк маалымат технологияларынын өнүгүү деңгээли күч алууда. Бул маселенин бирден бир себеби, маалымат коопсуздугун камсыздоо тармагындагы атайын адистердин жетишсиздиги. Медиа кызматкерлери, PR адистер менен катар эле жогорку жана орто окуу жайларда маалымат коопсуздугун камсыздоо тармагындагы кадрларды даярдоо мезгилдин талабы. К.Т. Темирбаев, А.А. Сагымбаев, Р.Н. Джаркеев, Т.Н. Кыдыралиев түзгөн "Кыргыз Республикасынын маалымат коопсуздугу" китебинде маалымат коопсуздугу чөйрөсүнүн калыптанышында билим берүүнүн ролун жогору белгилеген. Комчулукка маалымат коопсуздугу тууралуу түшүнүк берүү, калкты маалыматтык коом шартында жашоого даярдоо сыяктуу маселелер камтылган. Мисалы, Кыргызстанда «Таза Коом» долбоорунун алкагында өлкөнүн бүтүндөй аймактарын интернет менен камсыздоо пландалууда. Бул шарттарда калктын, ар бир жарандын маалымат коопсуздугун камсыздоо маселеси жаралат.

Жыйынтыгында Кыргыз Республикасынын маалымат коопсуздугун камсыздоо чөйрөсүндөгү эларалыккызматташтыгы - саясий, аскердик, экономикалык, маданий багыттагы дүйнөлүккоомчулукка кирген өлкөлөрдүн бардык кызматташтыктарындай эле ажырагыс бөлүгү экендиги аныкталды. Кыргыз Республикасынын маалымат коопсуздугу багытындагы эл аралык кызматташуусунун артыкчылыгы технологиялык жана маалымат ресурстарга ээлик кылууга эл аралык конкуренция күч алган шартта ишке ашууда. Дүйнөнүн алдыңкы өлкөлөрүнүн технологиялык бөлүнүүсүнүн күчтөнүшү жана «маалыматтык курал» түзүү үчүн алардын мүмкүнчүлүктөрүн жогорулатуу. Кыргыз Республикасынын маалымат коопсуздугун камсыз кылуу багытындагы эл аралык кызматташтыгын ишке ашырууда өзгөчө көңүл Көз карандысыз мамлекеттердин шериктештигине мүчө өлкөлөрдүн өз ара аракеттенүү маселелерине буруу керек. Белгиленген багыттар боюнча бул кызматташтыкты ишке ашыруу үчүн маалымат коопсуздугу багытындагы бардык эл аралык деңгээлдеги иштерге Кыргызстан активдүү катышуусу шарт.

Колдонулган материалдар тизмеси:

1. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Орус тилинин түшүндүрмө сөздүгү 4-чыг. - М., 1997. 944-б.
2. Крат Ю.Г., Шрамкова И.Г. Маалымат коопсуздугунун негиздери. – Хабаровск, 2008. 112-б.
3. Заманбап этаптагы КМШ менен ЖККУ негизинде маалымат коопсуздугунун Парламенттик ченеми / [Бондуровский В. В. и др.] // Маалыматташтыруу жана байланыш. - 2014, - № 3. - 98-б.
4. Вус М. А., Макаров О. С. КМШ мейкиндигиндеги эл аралык маалымат коопсуздугун камсыздоо стратегиялык вектору [Текст] // Укуктук илимдер: проблема жана перспективалар: V Эл аралык илим. конф. Материалдары (Казан ш., октябрь 2016- ж.). — Казан: Бук, 2016. 40-43-Б.
5. Беларусь Республикасынын мыйзамы № 179-З 14.07.2014 «Көз карандысыз Мамлекеттер Шериктештигине мүчө – мамлекеттердин маалымат коопсуздугун камсыздоо чөйрөсүндөгү кызматташтыгы тууралуу Келишимди ратификациялоо боюнча».
6. КМШ өлкөлөр аралык маалымат коопсуздугунун концепциясы 4-июнь 1999-ж.
7. Кротов М.И. Көз карандысыз Мамлекеттер Шериктештигинде маалыматтык коомду калыптандыруудагы мыйзамдык камсыздандыруу суроолор //. Вестник ППА, 2006, № 1, 270-Б.
8. Маалыматтык бюллетень. ППА КМШ (МБ ППА КМШ), 2002, №29, 134-143-б.
9. Озеров В. А. Маалыматтык коопсуздук – ЖККУ мүчө мамлекеттердин улуттук коопсуздугунун маанилүү компоненти. Санкт-Петербург. 2014, 88-б. www.kenesh.kg Жогорку Кеңештин комитети маалымат коопсуздугу боюнча Келишимди жактырды. 09.01.2018 г.

УДК 2. 334.72

Пралиев Б.С.
Тараз инновациялык-гуманитардык университети,
юридикалык илимдеринин магистри

КИЧИ ШААРЛАРДАГЫ ИШКЕРЛИКТИН ЖАҢЫ ФОРМАЛАРЫН ӨНҮКТҮРҮҮНҮН КЕЛЕЧЕГИ

Аннотация

Ушул макалада, тактап айтканда, шаардык чөйрөдө сапаттуу ишкердикти өнүктүрүүнүн мүмкүн болгон жолдору каралган. Бул иште изилдөө методдору катарында илимий талдоо жана синтез, дедукция жана индукция, тарыхый жана логикалык, бирдиктүүлүк, формалдаштыруу, абстрактуулуктан айкындуулукка методдору колдонулган.
Макалада ишкердиктин заманбап өнүгүүсүнүн эң келечектүү үч жолу: туруктуу, социалдык же инклюзивдүү инновациялар аркылуу талданган жана ар бир вариантка карата теориялык салымдары берилген. Ар бирин ишке киргизүүнүн практикалык мисалдары, коштоочу натыйжалары келтирилген. Ишкердик жүргүзүүнүн салыштырмалуу кыйла натыйжалуу уюштуруу формаларынын конструктивдүү сунуштары киргизилген. Жыйынтыгында, айрыкча өнүгүп келе жаткан өлкөлөрдө ишкердикти өнүктүрүүнүн эң келечектүү тармактары сунушталган. Иштин натыйжаларын инновациялык саясатты көмөк көргөзүү үчүн пайдаланууга, практикалык мисалдарды иште үлгү катарында кароого болот.

Ачкыч сөздөр: инклюзивдүү инновациялар, социалдык инновациялар, туруктуу инновациялар, жакырчылык менен күрөшүү

Пралиев Б.С.
Таразский инновационно-гуманитарный университет,
магистр юридических наук

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОВЫХ ФОРМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В МОНОГОРОДАХ

Аннотация

В данной статье рассматриваются возможные пути качественного развития предпринимательства, в частности в городской среде. В качестве методов исследования в работе использованы методы научного анализа и синтеза, дедукции и индукции, единства исторического и логического, формализации, от абстрактного к конкретному. В статье проанализированы три наиболее перспективных пути современного развития предпринимательства - через устойчивые, социальные или инклюзивные инновации, даны теоретические выкладки относительно каждого варианта. Приведены практические примеры внедрения каждого пути, сопутствующие результаты. Внесены конструктивные предложения относительно наиболее эффективных организационных форм ведения предпринимательства. В заключение предложены наиболее перспективные отрасли развития предпринимательства, в особенности в развивающихся странах. Результаты работы

возможно использовать для корректировки инновационной политики, практические примеры можно рассматривать как шаблоны деятельности.

Ключевые слова: инклюзивные инновации, социальные инновации, устойчивые инновации, борьба с бедностью.

Praliev B.S.
Taraz University of Innovation and Humanity,
Master of Economic Sciences

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF NEW BUSINESS FORMS IN MONTYGORODS

Abstract

This article looks at possible ways of qualitative development of entrepreneurship, in particular in the urban environment. As methods of research in the work used: the method of scientific analysis and synthesis, deduction and induction, the unity of historical and logical, formalization, from the abstract to the concrete. The article analyzes the three most promising ways of modern enterprise development - through sustainable, social or inclusive innovations, theoretical calculations are given regarding each option. Practical examples of the introduction of each path, accompanying results are given. Constructive proposals have been made for the most effective organizational forms of entrepreneurship. In conclusion, the most promising sectors of entrepreneurship development are offered, especially in developing countries. The results of the work can be used to adjust the innovation policy, practical examples can be considered as patterns of activity.

Keywords: inclusive innovations, social innovations, sustainable innovations, poverty alleviation

Важной особенностью современного процесса развития инноваций является усиление взаимозависимости их научно-технологических и социальных параметров. Отсюда набирает популярность новое представление об инновациях, базирующееся на усиливающейся их социальной направленности [1]. В таком понимании инновации расширяют сферу применения, они теперь не ограничиваются чисто экономическими преобразованиями, а достаточно часто ориентируются на широкий круг социальных задач. Социальный фокус инноваций обусловливает включение специального сегмента в состав национальных инновационных систем и не на их периферии, а в самом ядре [2].

В связи с усилением социального контекста инноваций появились термины социальных инноваций, устойчивых инноваций, инклюзивных инноваций. При определенных различиях их объединяет одно обстоятельство: они отражают необходимость сбалансированности экономических, социальных и экологических аспектов создания и распространения новых технологий (рисунок 1).

Понятие устойчивых инноваций связано с известной концепцией устойчивого развития и означает инновации, учитывающие экономические и социальные последствия новых технологий и интересы будущих поколений.

Устойчивые инновации имеют два аспекта [3]. С одной стороны, компании принимают социально ответственную стратегию под усиливающимся давлением со стороны стейкхолдеров, правительственных органов и общественных организаций. С другой стороны, они учитывают требования со стороны спроса.

Устойчивые инновации оказываются коммерчески выгодными, поскольку создают экологически и социально ответственную репутацию фирмы, а это ведет к появлению нового конкурентного преимущества, основанного на новом элементе полезности продукта. Ярким примером этого является производство автомобилей с гибридным двигателем.

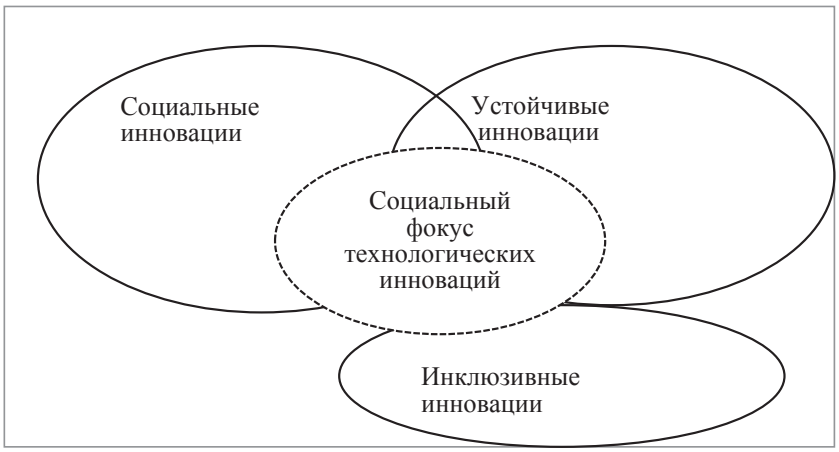


Рисунок 1 - Социальный фокус технологических инноваций (нарисован автором)

Одним из направлений усиления социального контекста инноваций является появление нового типа программ борьбы с бедностью, сочетающих благотворительность и предпринимательство, использующих передовые современные технологии с целью привлечения беднейших слоев общества к благам цивилизации, с одной стороны, и обеспечения коммерческой состоятельности этих программ – с другой.

В течение ряда десятилетий глобальные программы борьбы с бедностью, которые организовывали бесприбыльные организации по всему миру, не затрагивали сектор бизнеса. Филантропия отдельных бизнесменов и фирм не пересекалась с подобными программами. В настоящее время такие организации, как ООН, Всемирный банк, ЮСАИД, неправительственные объединения, крупные корпорации стали развивать идею такой формы помощи бедным слоям населения развивающихся стран, в которой сочетались бы филантропия и коммерческая выгода [4]. Суть этой идеи заключается в том, что улучшение благосостояния бедных одновременно повышало бы их покупательную способность, а речь идет о большом количестве людей и, следовательно, об обширном рынке. Согласно этой идее мир – это экономическая пирамида, основание которой образуют 4 млрд людей, живущих на менее чем 2 доллара в день (по паритету покупательной способности). Находящиеся в верхней части пирамиды 100 млн чел. располагают бóльшим количеством благ и ресурсов, чем упомянутые 4 млрд.

По оценкам, «основание пирамиды» (ОП) представляет собой огромный рынок емкостью около 5 трлн долл. Основная часть субъектов этого рынка не интегрирована в мировую экономику, но они остро нуждаются в разных услугах – финансовых, технологических, медицинских, санитарных, водоснабжении и т.д.

Модель ОП исходит из необходимости сделать бедных не получателями милостыни, но потребителями современных услуг, одновременно развивая у них способности производителей и инноваторов Модель ОП выдвигает частный сектор в качестве ведущей силы в борьбе с бедностью вместо того, чтобы считать эту борьбу лишь делом правительства, а задачей бизнеса - обслуживание только средних и верхних слоев общества. Выигрывают оба сектора: государственный сектор

освобождается от больших расходов на обеспечение базовых услуг бедным слоям, а частный сектор ищет пути к рынку, насчитывающему 4 млрд потребителей.

Наиболее активно на модель ОП ориентируется отрасль информационно-коммуникационных технологий. Дешевые мобильные телефоны, персональные компьютеры необходимы рынкам ОП в первую очередь, так как более половины населения Земли живет в сельских периферийных районах, не охваченных коммуникационными сетями. Для преодоления этого «цифрового» разрыва Всемирный банк и ряд других международных финансовых институтов выделили 5 млрд долл. на кредитование проектов развития ИКТ в более чем 80 странах [5].

Лидером в развитии проектов ИКТ, рассчитанных на охват беднейших слоев населения, является Индия. В стране действуют 150 общественных и частных программ внедрения и использования этой техники. Так, правительство развертывает сеть из 100 тыс. «киосков» - небольших коммуникационных центров совместного пользования, оснащенных одним или несколькими подключенными к интернету компьютерами. В штате Керала действует программа, объединяющая усилия общественного и частного секторов. Цель программы – распространение компьютерной грамотности и оказание финансовой помощи при внедрении различных моделей бизнеса. В качестве частных партнеров выступают местные предприниматели. Старт программе был дан организацией 630 подключенных к интернету компьютерных центров, каждый из которых рассчитан на обслуживание 1 тыс. хозяйств. Эти центры управляются предпринимателями. Правительство финансирует обучение населения работе с компьютерами и предпринимателей - основам бизнеса, предоставляет помощь в получении кредитов, подключении интернета, разработке учебных программ и форм документов, заполняемых на компьютере. Предприниматель же отвечает за прибыльность предприятия, участвует в финансировании обучения, привлекает новых клиентов.

Понятие инклюзивных инноваций появилось на стыке концепции инклюзивного развития и концепции «пользовательских» инноваций.

Концепция инклюзивного развития появилась сравнительно недавно в Китае. Она исходит из необходимости обеспечения развития для всех. У этой концепции имеются два аспекта: глобальный и страновый. В первом случае под инклюзивным развитием подразумевается такой тип развития, при котором у всех стран и регионов имеются возможности одинакового доступа к результатам глобализации и экономического роста. На уровне отдельных стран инклюзивное развитие предполагает экономический рост, охватывающий все сферы жизнедеятельности и направленный на вовлечение всего населения в использование его результатов путем обеспечения возможностей трудоустройства, нового доступа к социальным благам [6].

Концепция инклюзивного развития взята на вооружение многими международными организациями [7].

Концепция «пользовательских инноваций», или «инноваций, инициируемых пользователями» отражает переход от распространенной ранее линейной модели инноваций к новой нелинейной, интерактивной модели инноваций [8]. В отличие от привычных инноваций, генерируемых производителями, которые часто базируются на исследованиях и разработках (кодифицируемых знаниях), источником пользовательских инноваций является опыт пользователей (неявное знание). Примерами продуктов и услуг, появившихся в результате пользовательских инноваций, являются научные приборы, медицинское оборудование, программное обеспечение, спортивное оборудование, банковские услуги. Широко распространены пользовательские инновации в интернет-среде, где самыми известными примерами являются свободная энциклопедия «Википедия», сервис для размещения видео YouTube. Интенсивному распространению пользовательских инноваций способствовали такие организационно-технологические факторы, как развитие компьютерного и

модульного дизайна, коммуникационных средств, цифровых технологий.

Всемирный банк относит к инклюзивным инновациям деятельность, имеющую такие отличительные характеристики, как доступность, устойчивое производство, товары и услуги, обеспечивающие средства к существованию, ориентир на маргинализованные слои населения, значительный охват (рисунок 2). При этом к маргинализованным слоям относятся не только малоимущее население, но также такие группы населения, находящиеся в неравном положении в сравнении с основной массой людей относительно доступа к технологиям, как женщины, молодежь, люди с ограниченными возможностями.

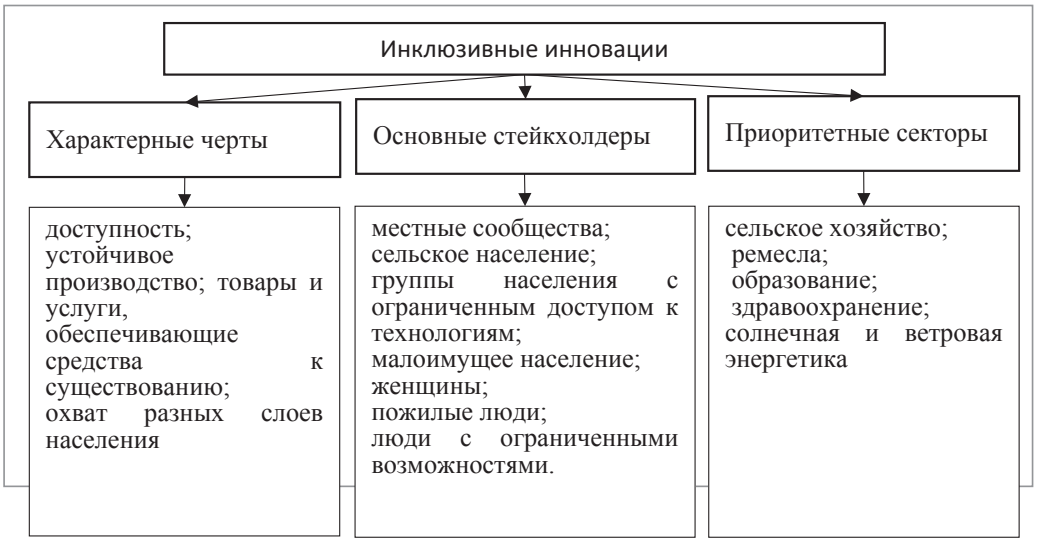


Рисунок 2 – Инклюзивные инновации (составлено автором)

Инклюзивные инновации – это чаще всего не высокие технологии, а технологии среднего, менее сложного уровня. С учетом того, что инклюзивные инновации чаще появляются не в результате специального исследования, а из накапливаемого опыта, взаимодействия с потребителями, то для них более важными становятся фазы освоения и распространения, расширяющие доступ к технологиям.

Конкретные проекты по развитию производств, соответствующих интересам инклюзивного развития, могут охватывать разные направления: от создания в сельской местности дочерних подразделений предприятий трудоемких отраслей промышленности до развития традиционных ремесел и экологического туризма. При этом должны поощряться самые нетривиальные решения по освоению местных ресурсов. К примеру, на базе выращивания технической конопли с использованием современных технологий можно производить разные виды широко используемых экологических материалов. Могут развиваться мелкотоварное производство, туристическая рыбная ловля, производство биогумуса, органических удобрений. Все это позволит создавать новые рабочие места в сельской местности.

Описанные выше устойчивые и инклюзивные инновации в целом относятся к более широкому классу социальных инноваций. Под социальными инновациями понимается их нацеленность на решение мегапроблем в интересах как всего общества, так и отдельных групп населения и каждого человека [9]. Социальные инновации выступают результатом объединения технологических и человеческих способностей в различных секторах и развиваются благодаря прежде всего использованию информационных технологий, которые связывают ранее разрозненные секторы для решения основных проблем общества.

Последние несколько лет термин «социальная инновация» используется очень широко и тесно связан с концепцией создания разделяемой ценности. Концепция создания разделяемой ценности, разработанная М. Портером и М. Креймером, подразумевает такое ведение бизнеса, которое «повышает конкурентоспособность компании, одновременно улучшая экономические и социальные условия сообщества, в которых она ведет свою деятельность» [10].

Концепция создания разделяемой ценности развивает известную концепцию социальной ответственности бизнеса и имеет много стейкхолдеров: компании, социальные предприятия, правительство, неправительственные организации, благотворительные организации и организации государственного сектора.

Например, Хьюлет-Паккард заявляет об использовании широкого портфеля сфер деятельности, технологий и знаний для содействия решению мировых социальных проблем через сотрудничество с бизнесом, правительствами, НПО, идейными лидерами, социальными предпринимателями и учеными. Главный принцип при этом – реализовать экономические выгоды при улучшении социальных и экологических условий в разных сферах. Особое внимание уделяется таким сферам, как образование, предпринимательство и здоровье.

Известен пример индийской Тата Груп, которая демонстрирует стратегию усиления инноваций для общественного развития. Тата разработала разные продукты и технологические решения, чтобы сделать доступными многие продукты для части общества, которая обычно не может позволить их себе. Именно в руле этой стратегии выпущен на рынок Тата Нано – самый дешевый автомобиль в мире.

С учетом изложенного социальные инновации определяются как развертывание технологий и новых бизнес-моделей, вызывающих реальные положительные изменения в жизни людей и общества на основе разделения ценностей [11].

Имеется много отраслей с огромными вызовами и, следовательно, существенными инновационными возможностями. Наиболее нуждающимися в социальных инновациях секторами экономики признаются энергетика, водные ресурсы, транспорт, здравоохранение и природные ресурсы.

По прогнозам, объемы глобального рынка социальных инноваций определены в размере 5 % от 40 трлн долл., которые эти секторы экономики внесут в глобальный ВВП в 2020 г.

В соответствии с пониманием социальных инноваций как решений, направленных на обеспечение устойчивого общества, в котором экологические и экономические задачи решаются сбалансированно, преуспевание многих компаний в ближайшем будущем будет зависеть от их способностей найти уникальные и инновационные способы обеспечения доходности для себя и общества в целом.

Проблемы в сегодняшнем обществе требуют инновационных способов применения новых технологий наряду с новыми формами организации сетевых процессов формирования человеческого и социального капитала. Ключевые особенности разработки социальных инноваций – это координация и посредничество между различными группами вовлеченных заинтересованных сторон, с упором на повышенное вовлечение общества (пользователи, пациенты, граждане и т.д.) в процессе соразвития. Стратегии их объединения для успешности социальных инноваций может включать разные элементы. Основной компонент успешных социальных инноваций – стабильная доходность для компаний и общества в целом. Эти элементы наряду с различными другими стратегическими факторами способствуют успеху социальных инноваций.

Учитывая ценность социальных инноваций, в ряде стран выдвигаются инициативы по их развитию как на правительственном, так и на местном уровнях. Так, президент США Обама создал

Фонд социальных инноваций, который предоставляет гранты для посредников, которые находят и финансируют перспективные программы таких инноваций, в Сеуле интегрируется подход социальных инноваций в работу муниципалитета города, Европейская комиссия издала рекомендации по усилению социальных инноваций и расширению их по всему континенту, в Великобритании принята инициатива «Большое общество» по отбору и масштабированию социальных инноваций, в Японии социальные инновации быстро развиваются для восстановления после цунами и аварии на АЭС [12].

В то же время использование технологий, возможно, приведет к разделению общества на тех, кто владеет ими, и тех, кто не имеет возможности ими пользоваться, т.е. к тому, что называется «цифровым неравенством».

Несмотря на устойчивое развитие, квалификация многих ИТ-компаний в развивающихся странах по-прежнему остается ограниченной. Их неспособность внедрять сложные решения вынуждает государственные учреждения и предприятия прибегать к более дорогостоящим услугам иностранных поставщиков.

Для ИКТ-компаний страны появляется возможность участия в таких глобальных цепочках производства, логистики через кооперацию, партнерство и участие в тендерах.

Все это, в совокупности с дальнейшей либерализацией рынка, ставит новые вызовы и возможности для структурной и продуктовой трансформации казахстанских ИКТ-компаний.

Необходима планомерная и целевая подготовка кадров ИТ-индустрии по специализированным направлениям, вырастающим на стыке и синтезе ИКТ с другими направлениями науки и технологий. К примеру, подготовка кадров по геномной идентификации, требующей специальных знаний применения технологий Big Data и знаний основ биоинформатики, или специальности, связанные с параллельными высокопроизводительными комплексами.

Важным условием развития этих видов инноваций является широкое распространение ИКТ [13]. Многие необходимые для запуска стартапов активы становятся доступны в режиме онлайн: например, доступ к венчурному капиталу, системам обработки данных, услугам консультантов и наставников, возможности сотрудничества с новыми партнерами. В результате предпринимательская активность, в том числе инновационная, получает возможность распространяться за пределы традиционных высокотехнологичных кластеров, привлекая ресурсы и работников из всех регионов мира, где есть доступ в интернет. Поэтому важное значение для развития инклюзивных инноваций приобретают меры, направленные на сокращение издержек доступа в интернет, организацию точек совместного доступа, совершенствование навыков пользования интернетом среди населения, продвижение электронных, финансовых и государственных услуг, услуг здравоохранения.

Для развития *инклюзивных инноваций следует создавать специальные консорциумы.* Цель их состоит в том, чтобы продвигать сотрудничество между научно-исследовательскими организациями, частным сектором, государственными и негосударственными организациями, а также международными лидерами в области инноваций через взаимодействие в рамках консорциумов. *Их д*еятельность должна быть направлена на реализацию проектов с инновационными подходами в области повышения качества жизни, благосостояния и обеспечения безопасности широкого круга городского и сельского населения, а также на реализацию проектов в сфере культуры и образования.

Разработка инклюзивных инноваций не обязательно ограничивается моделями с более высокими техническими характеристиками. Она может также предполагать модернизацию за счет адаптации и повышения эффективности продуктов и услуг.

Проекты, осуществляемые консорциумами инклюзивных инноваций, должны быть направлены на решение социальных проблем, но при этом проекты должны быть коммерчески рентабельными для

участников консорциума, так как инклюзивная деятельность подразумевает предпринимательскую деятельность.

В силу того, что инклюзивная деятельность носит социальный характер, проекты по внедрению инклюзивных инноваций зачастую требуют участия государства, которое может выступать в качестве заказчика инновационных решений или гаранта того, что инновационные решения будут внедрены (например, внедрение инноваций в школах, медицинских учреждениях и т.п.).

Потенциальными направлениями развития инклюзивных инноваций являются:

- внедрение недорогих и доступных энергосберегающих технологий для отдаленных сельских районов;
- внедрение доступных и недорогих технологий для обеспечения сельского населения чистой питьевой водой;
- инновационные методы бизнес-процессов для включения лиц с ограниченными возможностями в нормальную повседневную жизнедеятельность;
- внедрение инновационных недорогих решений в сфере телемедицины и удаленной диагностики как сельского, так и городского населения;
- инновационные бизнес-процессы стимулирования предпринимательства для населения сельской местности;
- инновационные решения в области продовольственной безопасности и сельского хозяйства;
- инновационные решения в области безопасности и здравоохранения населения;
- инновационные решения в сфере охраны окружающей среды;
- инновационные решения в области образования.

Инклюзивные инновационные решения могут выходить за рамки приведенных направлений и иметь более обширное значение и применение.

Список литературы:

1. Иванов Н. Социальный контекст инновационного развития // Мировая экономика и международные отношения. - 2013. - № 5. - С. 17-30.
2. OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society, OECD Publishing, Paris. // URL: http://dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2015-en
3. Ketata I., Sofka W., Grimpe C. The role of internal capabilities and firm-s environment for sustainable innovation: Evidence for Germany//R and D management.-2015.-Vol.45, N 1.-P.60-75.
4. Kuriyan R., Ray I., Kammen D. How to use technology to spur development//Issues of science and technology online.-2008.-Winter.-9p.
5. Всемирный банк. 2016 год. Доклад о мировом развитии 2016 «Цифровые дивиденды». Обзор. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO - 58 с. // URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/224721467988878739/pdf/ 102724-WDR-WDR2016Overview-RUSSIAN-WebRes-Box-394840B-OUO-9.pdf (дата обращения 10.09.2016)
6. Бирюков А. В. Инклюзивное развитие как ответ на вызов глобализации по-американски // Материалы международной научной конференции «Геополитика многополярного мира». - Выпуск 3. - Москва. - 2012 // URL: http://www.geopolitika.ru/magazine/vypusk-3-materialy-

mezhdunarodnoy-nauchnoy-konferencii-geopolitika-mnogopolyarnogo-mira#.VEjJ_iKsUSw (дата обращения 19.09.2014)

7. Доклад о росте Стратегии устойчивого роста и инклюзивного развития. Комиссия по росту и развитию Всемирного банка. // М.: Весь Мир. - 2009. – 194 с.
8. Зайцева А.С., Шувалова О.Р. Новые акценты в развитии инновационной деятельности: инновации, инициируемые пользователями. // Форсайт. - Т. 5. - 2011 - № 2. - С. 16-32.
9. Бирюков А.В. Инклюзивное развитие как ответ на вызов глобализации по-американски / Материалы международной научной конференции «Геополитика многополярного мира». - Выпуск 3. - Москва. - 2012 // URL: http://www.geopolitika.ru/magazine/vypusk-3-materialy-mezhdunarodnoy-nauchnoy-konferencii-geopolitika-mnogopolyarnogo-mira#.VEjJ_iKsUSw (дата обращения 19.09.2014)
10. Porter M., Kramer M. 2011.Creating shared value. // Harvard Business Review 89 (1/2): 62–77.
11. Social Innovations in action // Frost and Sullivan research. - Whitepaper. - 2014.
12. Social Innovations // Frost and Sullivan research. - Whitepaper. - 2014.
13. The global information technology report 2015: ICTs for inclusive growth // Ed. By S.Dutta, Th. Geiger, B.Lanvin; World econ. Forum.- Geneva, 2015.-357p

УДК 004.056.53(575.2)

Туголбаев Давлетбек Орозобекович
Кыргыз Республикасынын Тышкы иштер
министрлигине караштуу К.Дикамбаев атындагы
Дипломатиялык академиясынын аспиранты

КЭЭ БИР АСПЕКТТЕРИ ЖАНА КӨЙГӨЙЛӨРҮ ТЫШКЫ БАЙЛАНЫШТАР ОРГАНДАРЫНЫН

Аннотация

Макала маалыматтык коопсуздукту камсыз кылуу жагындагы Кыргыз Республикасынын учурдагы көйгөйлөрү менен байланышкан маселелер менен алектенет. Акыркы бөлүмдө маалымат чөйрөсүндөгү коопсуздуктун зарыл болгон денгээлине жетүү үчүн тоскоолдуктарды жоюу үчүн бир нече жолун сунуш кылат.

Негизги сөздөр: коопсуздук, маалымат, террордук кол салуулар, дипломатиялык миссиясынын тармагындагы коопсуздук.

Туголбаев Давлетбек Орозобекович
аспирант Дипломатической академии МИД
Кыргызской Республики им.К.Дикамбаева

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы, связанные с существующими проблемами Кыргызской Республики в сфере обеспечения информационной безопасности. В последнем разделе предложены некоторые пути по преодолению барьеров для достижения необходимого уровня безопасности в информационной сфере.

Ключевые слова: безопасность, безопасность в информационной сфере, террористические атаки, дипломатическая миссия

Tugolbaev Davletbek Graduate
of the Diplomatic Academy of the Ministry
of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic
named after K.Dikambaev

SEVERAL ASPECTS AND PROBLEMS OF ENSURING INFORMATION SECURITY OF THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

The article considers issues related to existing problems of the Kyrgyz Republic in the field of information security. The last section suggests some ways to overcome barriers to achieve the necessary level of security in the information field.

Keywords: security, information security, terrorist attacks, diplomatic mission.

Общая характеристика состояния информационной безопасности Кыргызской Республики

Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Информационная сфера, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Кыргызской Республики. В этой связи национальная безопасность нашей страны существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать.

Анализ состояния информационной безопасности Кыргызской Республики показывает, что ее уровень не в полной мере соответствует потребностям общества и государства. Современные условия политического и социально-экономического развития страны вызывают обострение противоречий между потребностями общества в расширении свободного обмена информацией и необходимостью сохранения отдельных регламентированных ограничений на ее распространение. Необеспеченность прав граждан на доступ к информации, манипулирование информацией вызывают негативную реакцию населения, что в ряде случаев ведет к напряжению в обществе. Данное обстоятельство показывает отсутствие четкости при проведении государственной политики в области формирования информационного пространства КР, развития системы массовой информации, организации международного информационного обмена и интеграции информационного пространства Кыргызстана в мировое информационное пространство, что создает условия для вытеснения местных информационных агентств, средств массовой информации с внутреннего информационного рынка и деформации структуры международного информационного обмена.

В силу различных объективных и субъективных обстоятельств отмечается несовершенство процесса обеспечения защиты и сохранности сведений, составляющих конфиденциальную тайну. Отставание в развитии рынка информационных технологий вынуждает органы государственной власти Кыргызской Республики при создании информационных систем идти по пути закупок импортной техники и привлечения иностранных фирм, из-за чего повышается вероятность несанкционированного доступа к обрабатываемой информации и возрастает зависимость Кыргызстана от иностранных производителей компьютерной и телекоммуникационной техники, а также программного обеспечения.

В связи с интенсивным внедрением зарубежных информационных технологий в сферы деятельности личности, общества и государства, а также с широким применением открытых информационно-телекоммуникационных систем, интеграцией отечественных информационных

систем и международных информационных систем возрастают угрозы применения «информационного оружия» против информационной инфраструктуры КР. Работа по адекватному комплексному противодействию этим угрозам ведется при недостаточной координации и слабом бюджетном финансировании.

Объекты информационной безопасности и методика ее оценки

Как известно, информационная безопасность – это состояние защищенности интересов личности, общества и государства от процессов, связанных с утечкой важных закрытых сведений в политической, экономической, военной и иных сферах общественных отношений, а также от негативного информационного воздействия на общественное и индивидуальное сознание, на процесс выработки государственных решений.

С учетом этого в качестве объектов информационной безопасности можно определить:

- сведения, составляющую государственную и коммерческую тайну;
- информационные банки данных и системы технической связи;
- государственные органы, на которые возлагается обязанность разработки и принятия важных политических, экономических, военных и иных решений;
- население государства или отдельные социальные группы граждан.

Оценка информационной безопасности в этом случае может осуществляться по следующим показателям:

- наличие достаточных информационных ресурсов, обеспечивающих реализацию внешней и внутренней политики государства, развитие экономики, удовлетворение законных интересов граждан и общества;
- наличие систем связи, обеспечивающих нормальное функционирование всех государственных и общественных институтов, а также жизнедеятельность всех граждан;
- отсутствие информационной зависимости от других государств мира, в том числе в техническом оснащении систем связи.

В данном контексте под безопасностью информации понимается защищенность не только самой информации, но и поддерживающей инфраструктуры от случайных или преднамеренных воздействий естественного или искусственного характера, которые могут нанести неприемлемый ущерб субъектам информационных отношений, в том числе владельцам и пользователям информации и поддерживающей инфраструктуры. В этой связи необходимо применять комплекс мероприятий по защите информации с целью обеспечения информационной безопасности.

В случае хищения, копирования, уничтожения, модификации (искажения), нарушения доступности (блокирования) информации, отрицания подлинности информации либо навязывания ложной информации, находящейся в ведении государственных органов и содержащей государственную, военную или служебную тайну, оценить нанесенный ущерб крайне сложно. Ответственность за подобные преступления указаны в главах 28 («Преступления в сфере компьютерной информации») и 29 («Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства») Уголовного кодекса Кыргызской Республики.

Проявления возможного ущерба могут быть различны:

- моральный и материальный ущерб имиджу и деловой репутации государства и обществу;
- моральный, физический или материальный ущерб, связанный с разглашением персональных данных граждан;
- материальный (финансовый) ущерб от разглашения защищаемой (конфиденциальной,

секретной) информации;
- материальный (финансовый) ущерб от необходимости восстановления нарушенных защищаемых информационных ресурсов;
- материальный ущерб (потери) от невозможности выполнения взятых на себя обязательств перед третьей стороной;
- моральный и материальный ущерб от дезорганизации деятельности представительства;
- материальный и моральный ущерб от нарушения международных отношений.

Организация обеспечения безопасности информации должна носить комплексный характер и основываться на глубоком анализе возможных негативных последствий. При этом важно не упустить какие-либо существенные аспекты. Анализ негативных последствий предполагает обязательную идентификацию возможных источников угроз, факторов, способствующих их проявлению и, как следствие, определение актуальных угроз безопасности информации.

Правовая регламентация понятия «информационная безопасность» в нормативных актах Кыргызской Республики

Понятия «информационная безопасность» и «национальная безопасность» весьма близки, так как первое понятие является неотъемлемой частью второго. Другими словами, без обеспечения информационной безопасности государства, его органов и граждан нельзя говорить об обеспечении национальной безопасности нашей страны.

Закон Кыргызской Республики «О национальной безопасности» гласит, что национальная безопасность - это гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В соответствии с данным нормативным актом под жизненно важными интересами следует понимать совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства[1].

Национальная безопасность обеспечивается путем разработки и реализации комплекса политических, экономических, социальных, здравоохранительных, военных, правовых и иных мероприятий, направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности населения, устранение возможных угроз и вызовов безопасности государства.

Как справедливо отмечено в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы[2], решение задач формирования правового государства, сохранения и укрепления государственности, вывода Кыргызстана на путь устойчивого развития требует комплексного подхода к вопросам национальной безопасности. Национальная стратегия определяет, что для формирования комплексной системы национальной безопасности страны необходимо решить такие приоритетные задачи, как, например, обеспечение безопасности личности и ее собственности, переформатирование всего силового блока и т.д. Основной упор в реформировании силового блока должен заключаться в четком разграничении функций в зависимости от задач в системе национальной безопасности, обеспечении соответствия их деятельности принципам и нормам правового государства.

В НСУР подчеркивается, что до настоящего времени национальная безопасность в Кыргызстане позиционируется как отдельная отрасль и замыкается до сих пор в рамках деятельности

1 Закон КР «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года N 44 (в редакции Законов КР от 13 октября 2008 года N 212, 25 ноября 2011 года N 222), раздел 1, ст.1

2 Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года N 11, гл.2, п.2.10

силовых структур, а отраслевой подход к национальной безопасности сужает ее значение и не дает возможности рассматривать угрозы, которые находятся вне поля силового блока: национальная безопасность подразумевается только как защита внешних границ государства, борьба или защита от различных деструктивных сил. Комплексное видение проблем национальной безопасности и путей их решения изложено в Концепции национальной безопасности, одобренной Советом обороны и утвержденной Президентом Кыргызской Республики.

Законодательную основу обеспечения информационной безопасности нашей страны составляют:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Законы Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации», «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», «О средствах массовой информации», «Об электрической и почтовой связи», «О национальной безопасности», «Об органах национальной безопасности»;
- Уголовный кодекс и другие кодексы Кыргызской Республики;
- Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, Концепция внешней политики Кыргызской Республики, Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 гг.;
- другие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики.

Кроме того, в связи с тем, что информационная безопасность являет собой совокупность самых разнообразных отношений, содержащих в качестве своего неотъемлемого элемента информационный компонент, представленный рядом терминов, используемых нормами Уголовного кодекса Кыргызской Республики, то наиболее ярко информационную безопасность характеризуют такие элементы состава преступления, как предмет и деяние. Так, к предмету преступлений в информационной сфере относятся (указывают на него) такие термины, как «сведения», «данные», «тайна», «документы», «материалы», «технология», «факты», «явления», «сущность», «носитель», «ЭВМ», «средства связи» и т.д. К противоправному деянию против информационной безопасности могут быть отнесены следующие термины: «разглашение», «распространение», «публикация», «объявление», «рекламирование», «демонстрация», «издание», «утрата», «присвоение», «фальсификация» и т.д. С учетом изложенного очевидно, что информационная безопасность как объект уголовно-правовой охраны существует в УК КР. Предметом преступления следует считать доступные для восприятия, измерения, фиксации и оценки явления внешнего мира, в том числе вещи, воздействуя на которые преступник нарушает общественные отношения, охраняемые уголовным законом. Однако касательно киберпреступности наше законодательство пока не позволяет проводить полномасштабные расследования компьютерных преступлений, так как в Уголовном кодексе КР есть только одна статья - 290, которая предусматривает ответственность за «создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ».

Актуальные проблемы обеспечения информационной безопасности Кыргызской Республики

Обратимся к Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики[3] для того, чтобы уяснить, какие факторы выступают в качестве актуальных проблем информационной безопасности страны. Помимо нейтрализации других угроз, в данном документе отмечаются важность и необходимость создания механизма противодействия угрозам в информационной сфере

3 Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120.

(раздел «Недостаточная развитость информационно-коммуникационных технологий и слабая защита информационного пространства страны»).

В частности, говорится о том, что, «принимая во внимание растущее использование сети интернет, с особой остротой встает вопрос защиты информационной инфраструктуры, требующей широкого диапазона мер в области сетей связи и их информационной безопасности, борьбы с киберпреступностью. Оперативное реагирование и эффективное противодействие противоправным действиям требует развития сети центров реагирования на компьютерные инциденты и организации их взаимодействия с правоохранительными органами. Существующие и потенциальные угрозы в сфере информационной безопасности относятся к числу наиболее серьезных вызовов XXI века. Эти угрозы от широкого круга источников проявляются в подрывных действиях, направленных как против физических лиц, бизнеса, государственных органов, так и против правительства. Их последствия несут в себе существенный риск для общественной безопасности, безопасности государств и стабильности глобально связанного между собой международного сообщества как единого целого. В Кыргызстане слабо контролируются ввоз, производство и реализация несертифицированного (зачастую контрафактного) телекоммуникационного оборудования, оргтехники, средств связи, программного обеспечения, специальных технических средств съема информации, а также ее защиты. Недостаточное внимание уделяется вопросам формирования и реализации единой государственной политики по обеспечению информационной безопасности, координации деятельности органов власти и управления Кыргызской Республики по ее укреплению. Мероприятия, нацеленные на защиту информационной сферы, недостаточно обеспечены финансовыми ресурсами.

Вследствие вышеназванных причин в Кыргызской Республике наблюдается усиление угроз национальной безопасности Кыргызской Республики в информационном пространстве страны по следующим направлениям:

- стремление сопредельных государств к доминированию в информационном пространстве Кыргызской Республики (включая получение доступа к информации с ограниченным доступом) и как следствие - вытеснение его из внутреннего рынка;

- увеличение технологического отрыва от ведущих мировых держав, усиливающее зависимость Кыргызской Республики от закупок зарубежной техники для обеспечения важных национальных информационных инфраструктур;

- деятельность спецслужб других государств, международных экстремистских, террористических и других преступных сообществ, антиобщественных организаций и групп в информационной сфере Кыргызской Республики, их интерес к обладанию информационным оружием и его применению»[4].

Как уже отмечено, информационная безопасность сегодня должна рассматриваться как одно из важнейших средств достижения национальной безопасности. Под информационной безопасностью государства понимается состояние защищенности национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Интересы личности в информационной сфере заключаются в реализации конституционных прав гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления незапрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность.

Интересы общества в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов личности

4 Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120.

в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении Кыргызстана.

Интересы государства в информационной сфере заключаются в создании условий для развития информационной структуры, для реализации прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного сотрудничества.

Ряд национальных и международных экспертов подтверждают наличие угроз, нашедших отражение в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, и признают, что угрозы безопасности нашего государства в информационной сфере вызывают обоснованные опасения, хоть и в настоящее время проявляются ограниченно[5].

В наибольшей степени они проявляются в сфере внутренней политики. Например, эксперты сходятся во мнении, что кибератаки могут использоваться для влияния на ход и итоги голосования, как это было зафиксировано во время последних выборных процессов 2015-2017 гг.

В военной сфере угрозы в области информационной безопасности проявляются слабее, так как внедрение современных информационно-коммуникационных систем в деятельность Вооруженных сил КР не достигло такого уровня, чтобы быть слишком уязвимой в цифровом плане.

В экономической сфере в новых отраслях экономики, в которых широко используются цифровые технологии (банковский сектор, платежные системы и т.д.), угрозы в области информационной безопасности присутствуют такие же, как во всем мире в подобных секторах экономики. Однако по стечению обстоятельств в Кыргызстане они относительно небольшие в настоящее время. Связано это с тем, что местные предприниматели, будучи «догоняющими» в цифровой сфере, импортируют технологии. Традиционные же секторы экономики в целом менее цифровизированы и потому меньше открыты для подобных угроз.

Однако нынешний относительно невысокий уровень киберугроз не должен вводить в заблуждение. По мере модернизации и цифровизации угрозы для Кыргызской Республики могут быстро и значительно возрасти. Например, отмечается, что в экономической сфере угрозы могут проявляться не только для отдельных секторов, но и на макроэкономическом уровне. При значительной цифровизации экономика КР в силу своих небольших масштабов может стать жертвой попыток манипуляций на рынках отдельных товаров или целых секторов (например, в сельском хозяйстве), что будет иметь влияние на макроэкономическом уровне в целом и в традиционных секторах экономики. Также являются обоснованными опасения по поводу промышленного шпионажа, особенно в важных для КР экспортных секторах.

Для достижения необходимого уровня обеспечения информационной безопасности на настоящем этапе имеются следующие проблемные зоны:

1. Несовершенство законодательной базы.

Анализ вышеуказанных нормативных актов Кыргызской Республики, приведенных в предыдущем разделе, показывает, что в стране на настоящий момент отсутствует четко сформулированная национальная политика по информационной безопасности. В силу различных обстоятельств недостаточно отрегулированы правовые основы обеспечения информационной безопасности Кыргызской Республики в плане регламентации отношений между различными

5 Материалы международной научно-аналитической конференции «Продвижение национальных интересов Кыргызской Республики через усовершенствование сектора и реформы безопасности: картирование основных вызовов и ключевых приоритетов», 19 декабря 2017 года, г.Бишкек

государственными органами, являющимися непосредственными исполнителями задач, направленных на обеспечение информационной безопасности. Более того, круг функциональных обязанностей отдельных госорганов нередко дублируется либо не включает вопросы обеспечения информационной безопасности по отдельным направлениям, что является следствием как раз-таки несовершенства законодательной базы.

2. Недостаточная развитость информационной инфраструктуры.

Уровень цифровизации в стране не достигает общемирового стандарта, при котором стало бы возможным предоставление широкого спектра государственных услуг населению через интернет. Данный пробел также включает в себя общее технологическое отставание. Вместе с тем, общенациональная программа цифровой трансформации «Таза коом» предусматривает проведение значительной работы в данном направлении, что в дальнейшем создаст условия для создания и развития информационной инфраструктуры в целях совершенствования механизма доступа граждан к услугам государственных органов с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

3. Слабые кадры и система их подготовки.

Создание, эксплуатация и развитие информационной инфраструктуры в рамках проекта «Таза коом», являющегося ключевым компонентом Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2018-2040 гг., естественным образом должны предусматривать совершенствование национальной системы подготовки высококвалифицированных кадров и постоянного повышения уровня их компетенции. Большинством экспертов этот вопрос воспринимается как центральный.

Пути решения имеющихся проблем

Анализ имеющихся актуальных проблем в сфере обеспечения информационной безопасности предполагает выдвижение следующих предложений для ликвидации выявленных проблемных зон:

1. В области несовершенства законодательной базы.

Для упорядочения нормативно-правовой базы в этой сфере и выработки общегосударственной системы мер обеспечения информационной безопасности Кыргызской Республики было бы уместным изучить опыт других стран. В данной ситуации Кыргызской Республике следовало бы обратить внимание на необходимость разработки Концепции информационной безопасности с учетом мнений авторитетных ученых и специалистов в области информационной безопасности, так как решение настоящего вопроса является крайне актуальным в условиях глобализации, сопровождающимся жестким противостоянием в информационном пространстве различных информационно-идеологических центров мировой политики. Жизненная необходимость выработки подобного нормативного акта продиктована тем, что на основе национальных интересов Кыргызской Республики в информационной сфере формируются стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности. Кроме этого, предлагается криминализировать преступления в цифровой сфере и расширить их понятие в Уголовном кодексе Кыргызской Республики.

2. В области недостаточности развитости информационной инфраструктуры.

Для достижения максимального эффекта использования новых технологий в рамках проекта «Таза коом» предполагается внедрение современных автоматизированных информационных систем в масштабе всего государства, что потребует от государства создания современной информационной инфраструктуры, обязательными элементами которой будут выступать:

- современные информационно-коммуникационные системы, способные автоматизированным образом осуществлять основные информационные процедуры – сбора, передачи, накопления, хранения, обработки и выдачи необходимой информации.

- наличие информационных ресурсов, представляющих собой совокупность традиционных (документальных) и современных (электронных) баз и банков данных, а также средств их взаимодействия с источниками и потребителями информации.

В целях своевременного реагирования на угрозы безопасности информационной инфраструктуры предлагается создать Национальный центр по реагированию на компьютерные преступления, создать Единый реестр о компьютерных уязвимостях и вредоносном ПО, а также определить национальный стандарт шифрования информации.

3. В области слабости кадров и системы их подготовки.

Как уже отмечено выше, обязательным условием нормального функционирования комплекса информационных систем и ресурсов, объединяющихся в единую инфраструктурную сеть, является наличие национальной системы подготовки кадров, способных создавать и эксплуатировать автоматизированные информационно-коммуникационные системы, формировать информационные ресурсы и эффективно использовать их в своей практической деятельности.

Для решения кадровых проблем было предложено:

- проводить курсы повышения квалификации для действующих госслужащих с использованием для этого механизма госзаказа. Эта мера не вызывает много споров. Однако отмечается, что она может повысить уровень компьютерной грамотности в среднем, но не создаст высококлассных специалистов. В этой связи эксперты имеют разные точки зрения вокруг вопроса, как получать высококлассных специалистов: готовить кадры самостоятельно или за счет отправки их на обучение за рубеж. Существует опасение, что при значительных инвестициях в создание базы обучения в Кыргызской Республике может оказаться так, что подготовленные специалисты будут уезжать, то есть хорошая страновая база может способствовать утечке мозгов. С другой стороны, опора на зарубежное образование неустойчива, так как всегда будет зависеть от финансовых возможностей государства или доноров;

- повышение потенциала местных вузов, осуществляющих подготовку специалистов в области информационных технологий и информационной безопасности. В настоящее время по программе информационной безопасности осуществляется подготовка специалистов на базе Кыргызского национального технического университета им.И.Раззакова и Кыргызского государственного университета строительства, транспорта и архитектуры им.Н.Исанова. Рассматривается возможность открытия учебных программ и другими местными вузами. С учетом стремительной динамики развития системы знаний в данной отрасли предлагается направить требуемый объем финансового обеспечения в целях адекватного реагирования на мировые тренды подготовки высококвалифицированных специалистов в сфере кибер/информационной безопасности;

- отправка для обучения за рубеж. В настоящее время признанными центрами подготовки специалистов в рассматриваемой сфере являются США, Германия, Израиль, Индия, Россия, Китай и ряд других стран, которые задают общемировые тенденции развития информационных технологий, используемых в том числе в секторе безопасности. Заказчиками подготовки специалистов по ИБ являются как государственные органы этих стран, так и крупные коммерческие компании, финансовые институты и другие структуры, включая международные террористические организации (в контексте кибертерроризма). Обмен передовым опытом, его накопление и дальнейшая передача в рамках развития общевузовской подготовки являются крайне важным фактором в деле подготовки высококлассных специалистов.

Список литературы:

1. Закон КР «О национальной безопасности» от 26 февраля 2003 года N 44 (в редакции Законов КР от 13 октября 2008 года N 212, 25 ноября 2011 года №222), раздел 1, ст. 1.
2. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120.
3. Уголовный кодекс Кыргызской Республики. - Б., 2015.
4. Национальная стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11.
5. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена президентом РФ 9 сентября 2000 года №пр-1895.
6. Обеспечение информационной безопасности в дипломатических представительствах Кыргызской Республики за рубежом: Учебное пособие. Туголбаев Д.О. - Б., 2015 - 226 с.
7. Материалы международной научно-аналитической конференции «Продвижение национальных интересов Кыргызской Республики через усовершенствование сектора и реформы безопасности: картирование основных вызовов и ключевых приоритетов», 19 декабря 2017 года, г.Бишкек.

Удк 004.056.53(575.2)

Туголбаев Давлетбек Орозобекович
Кыргыз Республикасынын Тышкы иштер министрлигине
караштуу К.Дикамбаев атындагы Дипломатиялык
академиясынын аспиранты

МААЛЫМАТТЫК КООПСУЗДУК ЧАРАЛАРЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МААЛЫМАТТЫК КООПСУЗДУГУН КАМСЫЗ КЫЛУУ БОЮНЧА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН

Аннотация

Макала маалыматтык коопсуздукту камсыз кылуу жагындагы Кыргыз Республикасынын учурдагы көйгөйлөрү менен байланышкан маселелер менен алектенет. Акыркы бөлүмдө маалымат чөйрөсүндөгү коопсуздуктун зарыл болгон деңгээлин жетүү үчүн тоскоолдуктарды жоюу үчүн бир нече жолун сунуш кылат.

Негизги сөздөр: коопсуздук, маалымат, террордук кол салуулар, дипломатиялык миссиясынын тармагындагы коопсуздук

Туголбаев Давлетбек Орозобекович
аспирант Дипломатической академии МИД
Кыргызской Республики им.К.Дикамбаева

МЕРЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы, связанные с актуальностью обеспечения безопасности органов внешних сношений, объектами обеспечения информационной безопасности во внешней политике КР, определением круга зарубежных органов внешних сношений. В последнем разделе предложена типология мер защиты информации в органах внешних сношений, которая может помочь в понимании разработки и реализации общегосударственной стратегии и тактики действий, направленных на достижение необходимого уровня обеспечения безопасности в информационной сфере.

Ключевые слова: безопасность, безопасность в информационной сфере, террористические атаки, дипломатическая миссия.

Tugolbaev Davletbek Graduate
of the Diplomatic Academy of the Ministry
of Foreign Affairs of the Kyrgyz Republic
named after K.Dikambaev

MEASURES OF INFORMATION PROTECTION IN EXTERNAL RELATIONS AGENCIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC

The article considers issues related to existing problems of the Kyrgyz Republic in the field of information security. The last section suggests some ways to overcome barriers to achieve the necessary level of security in the information field.

Keywords: security, information security, terrorist attacks, diplomatic mission.

Объекты обеспечения информационной безопасности во внешней политике Кыргызской Республики

Актуальность и необходимость выработки, внедрения в практику и дальнейшего развития системы информационной безопасности и режимных мер в органах внешних сношений Кыргызской Республики продиктованы происходящими социально-политическими изменениями на международной арене.

К наиболее важным объектам обеспечения информационной безопасности в сфере внешней политики Кыргызской Республики относятся:

- информационные ресурсы государственных органов исполнительной власти, реализующих внешнюю политику Кыргызской Республики, кыргызских представительств и учреждений за рубежом, в том числе при международных организациях;
- блокирование деятельности средств массовой информации Кыргызстана по разъяснению зарубежной аудитории целей и основных направлений государственной политики Кыргызской Республики, ее мнения по социально значимым событиям внутриполитической и международной жизни.

При этом из числа внешних угроз информационной безопасности Кыргызской Республики в сфере внешней политики наибольшую опасность представляют информационное воздействие иностранных политических, экономических, военных и информационных структур на разработку и реализацию стратегии внешней политики Кыргызской Республики; распространение за рубежом дезинформации о внешней политике Кыргызской Республики; попытки несанкционированного доступа к информации и воздействия на информационные ресурсы, информационную инфраструктуру государственных органов исполнительной власти, реализующих внешнюю политику как внутри страны, так и за ее пределами.

Сложившееся положение дел в области обеспечения информационной безопасности Кыргызской Республики требует безотлагательного решения ряда задач стратегической важности, от которых будет зависеть дальнейшее нормальное функционирование государственных органов власти и управления. В этой связи основными мероприятиями по обеспечению информационной безопасности Кыргызской Республики в сфере внешней политики являются разработка основных направлений государственной политики в области совершенствования информационного обеспечения внешнеполитического курса Кыргызской Республики; разработка и реализация комплекса мер по усилению информационной безопасности информационной инфраструктуры государственных органов исполнительной власти, реализующих внешнюю политику Кыргызской Республики, кыргызских представительств и учреждений за рубежом, в том числе при международных

организациях; создание кыргызским представительствам и учреждениям за рубежом условий для работы по нейтрализации распространяемой там дезинформации о внешней политике Кыргызской Республики.

Определение круга зарубежных органов внешних сношений Кыргызской Республики

Согласно Закону Кыргызской Республики «О дипломатической службе»[1], существуют следующие виды представительств Кыргызской Республики за рубежом:

- дипломатическое представительство - орган внешних сношений Кыргызской Республики, находящийся на территории иностранного государства (возглавляется послом - главой дипломатического представительства, аккредитованном в государстве пребывания);
- постоянное представительство при международной организации - орган, имеющий соответствующие полномочия и действующий в данной международной организации от имени Кыргызской Республики;
- консульское учреждение (генеральное консульство, консульство, вице-консульство и консульское агентство) - учреждение Кыргызской Республики на территории иностранного государства, осуществляющее защиту интересов Кыргызской Республики, ее физических и юридических лиц в пределах, предусмотренных международным правом (возглавляется консулом - главой консульского учреждения, назначенным для защиты в иностранном государстве интересов Кыргызской Республики, ее физических и юридических лиц в пределах, предусмотренных международным правом);
- визовый пункт - государственный орган Кыргызской Республики, осуществляющий в пределах соответствующей территории иностранного государства функции по оформлению и выдаче виз Кыргызской Республики и иных функций.

Персонал данных заграничных учреждений обладает привилегиями и иммунитетами в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года и Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года.

Также в практике внешнеэкономической деятельности Кыргызской Республики имело место функционирование торговых и торгово-экономических представительств за рубежом. В частности, подобные представительства в разные годы учреждались в Российской Федерации, Республике Узбекистан, Республике Казахстан, Федеративной Республике Германии, Исламском Государстве Афганистан и других странах. Однако в силу объективных и субъективных причин в 2011 году постановлением правительства Кыргызской Республики[2] данные учреждения были ликвидированы, а их функции и имущество были переданы соответствующим загранучреждениям Кыргызской Республики.

Аналогичная ситуация сложилась с аппаратом специального представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в Российской Федерации, которая функционировала с января 2011 года по январь 2012 года на основании постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Кроме этого, отдельные министерства и ведомства Кыргызской Республики, как правило, входящие в силовой блок, практикуют направление своих официальных представителей в

1 Закон Кыргызской Республики «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года №140, глава 1, ст.4.

2 Постановление Правительства Кыргызской Республики «О ликвидации торговых представительств Кыргызской Республики за рубежом» от 26 октября 2011 года №678, приложение к газете «Эркин Тоо» «Нормативные акты Правительства Кыргызской Республики» от 31 октября 2011 года №19-20 (400-401).

соответствующие министерства и ведомства зарубежных государств, которые осуществляют свою деятельность на основании двусторонних соглашений о сотрудничестве и взаимодействии компетентных государственных органов сторон.
Хочется верить, что уже в ближайшем будущем экономический рост нашей страны достигнет такого уровня, при котором появится возможность не только обеспечивать потребности заграничных учреждений в полном объеме, но и будет возможность открывать зарубежные культурные представительства. С учетом проживания во многих странах мира немалого числа наших соотечественников вопрос сохранения кыргызского языка, обычаев и традиций, приобщения к кыргызской культуре становится весьма актуальным на сегодняшний день. И если в России, США, некоторых странах Европы кыргызские диаспоры самоорганизовываются и создают подобные национально-культурные центры, то в таких странах, как Пакистан, Афганистан, Таджикистан, Узбекистан, Турция, а также в Синьцзян-Уйгурском автономном районе и Тибете КНР, где также проживает определенное число представителей кыргызского этноса, целенаправленная работа в данной сфере проводится не на должном уровне. Поэтому создание зарубежных представительств Кыргызской Республики для активизации культурного и гуманитарного сотрудничества с указанными странами для поддержки наших соотечественников, считаем, является перспективным и крайне важным направлением внешней политики.

Практические примеры террористических атак и нападений на дипломатические миссии в различных странах

В последние годы в мире появилось немало всякого рода террористических организаций и групп. Нередко их деятельность направлена против дипломатических миссий и их сотрудников. Похищения сотрудников, убийства, обстрелы служебных помещений, захваты и взрывы зданий стали довольно частым явлением. Так, в декабре 1996 года в Лиме боевики ультралевого революционного движения «Тупак Амару» захватили резиденцию японского посла во время проходившего там официального приема. В течение почти 4 месяцев они держали многочисленную группу заложников, которых удалось освободить только в результате проведенной операции перуанскими силами войск специального назначения.
В 1998 году в Дар-эс-Саламе грузовик с взрывчаткой, управляемый самоубийцей, был подорван около посольства США. В результате взрыва погибли 11 человек, 85 получили ранения. В тот же день прогремел взрыв заложенной в автомобиле бомбы у посольства США в Кении, стоивший жизни свыше 220 человек и нанесший ранения более чем 4000 человек. Обоим зданиям представительств был нанесен существенный ущерб.
В декабре 1999 года на территорию российского посольства в Берлине при полном попустительстве полиции проникла группа местных хулиганов численностью до 30 человек. Их пришлось выдворять собственными силами. В апреле 1999 г., в период бомбардировок Югославии, в Москве из проезжавшего по Садовому кольцу автомобиля неизвестными лицами была предпринята попытка обстрела здания американского посольства из гранатомета и автоматического оружия. В конце 1999 года на территорию российского посольства в Ереване брошена граната. В том же году в генконсульстве в Стамбуле обнаружено и обезврежено взрывное устройство.
9 сентября 2011 года несколько тысяч протестующих ворвались в посольство Израиля в Гизе (Египет), разрушив недавно построенную стену для защиты территории миссии. Шесть сотрудников посольства были спешно эвакуированы из здания египетским спецназом после

личного вмешательства президента США Барака Обамы. После нападения 85 сотрудников и членов их семей были немедленно вывезены в Израиль. Причиной возмущения египтян стала контртеррористическая операция, проведенная Израилем 18 августа 2011 года в непосредственной близости, в результате которой погибло трое военнослужащих египетской армии.

11 сентября 2012 года в ответ на трейлер фильма под названием «Невинность мусульман», выложенного на видеохостинге «YouTube», который многие мусульмане посчитали кощунственным, началась серия акций протеста. Первые выступления состоялись в Каире (Египет) и Бенгази (Ливия), и акции быстро распространились по всему мусульманскому миру. Предметом протеста стала критика Ислама и пророка Мухаммеда в этом фильме. В результате в Каире группа взобралась на стену посольства и сорвала американский флаг, заменив его на черное знамя. В Египте один человек погиб и более двухсот получили ранения.

В Бенгази из гранатометов и стрелкового оружия было обстреляно американское консульство, что вызвало пожар в здании, в результате которого погиб посол США в Ливии Кристофер Стивенс; также погибли сотрудник отдела по управлению информацией дипломатической службы Шон Смит, частный американский охранник Глен Доэрти, бывший спецназовец ВМС США Тайрон Вудс и десять ливийских полицейских, двое других были ранены. Американские чиновники заявили на условиях анонимности, что они считают: это нападение было согласовано и спланировано заранее, а не было вызвано фильмом.

13 сентября 2012 года протесты распространились на посольство США в Сане (Йемен): в результате погибли 4 участников протестов и получили ранения 35 демонстрантов и членов сил безопасности. 14 сентября американское консульство в Ченнаи (Индия) было атаковано: ранения получили 25 человек. Протестующие в Тунисе взобрались на стены посольства США и подожгли деревья на его территории. По данным правительственных источников, по меньшей мере 4 человека были убиты и 46 человек получили ранения во время акций протеста в Тунисе 15 сентября. Акции протеста были проведены у американских дипломатических миссий во многих других странах (Судан, Ливан, Афганистан, Пакистан, Бахрейн, Бангладеш, Австралия, Великобритания, Израиль, Индонезия, Иордания, Кувейт, Малайзия, Мальдивы, Марокко, Нигерия, Нидерланды, Сирия, Франция и т.д.). Взаимосвязанные протесты привели к многочисленным смертям и ранениям людей по всему Ближнему Востоку и Африке.

9 июля 2012 года около 5 утра грузовик, проезжавший мимо расположенного в центре Сеула здания посольства Японии, внезапно изменив траекторию движения, протаранил ворота диппредставительства. В результате инцидента никто не пострадал, водитель машины - 62-летний гражданин Республики Корея - был взят под стражу, он таким образом выразил свое недовольство позицией Японии по проблеме так называемых женщин для утешения, принудительно обслуживавших в военных борделях японский военный контингент на корейской земле во время Второй мировой войны.

2 октября 2013 года на посольство России в Ливии совершено нападение: местные жители разгромили ворота диппредставительства и подожгли припаркованный рядом автомобиль. Охрана открыла огонь, один нападавший был убит, четверо получили ранения, но некоторые сумели проникнуть внутрь посольства, однако дипломаты не пострадали. На следующий день посольство в полном составе во главе с послом РФ в Ливии Иваном Молотковым было эвакуировано в Тунис. Причиной нападения стало убийство на бытовой почве офицера ливийских ВВС россиянкой Екатериной Устюжаниновой, доводившейся убитому гражданской женой. По этому поводу официальный представитель ООН Мартин Несирки заявил следующее[3]: «Когда дипломатические

3 http://www.tvc.ru/news/show/id/17812

представительства подвергаются нападениям по какой бы то ни было причине, это заслуживает осуждения и недопустимо. Диппредставительства должны быть неприкасаемыми».

11 ноября 2013 года в ходе организованного националистами «Марша независимости» в Варшаве был устроен погром в посольстве России: протестующие забросали бутылками и мусором территорию представительства, а также сожгли российский флаг и полицейскую будку, стоявшую у входа в посольство.

30 августа 2016 года террорист-смертник на автомобиле, начиненном взрывчаткой, протаранил ворота посольства КНР в Бишкеке и, въехав на территорию диппредставительства, привел в действие самодельное взрывное устройство большой мощности. Три человека из обслуживающего персонала получили ранения, никто из дипломатических работников не пострадал. Однако зданию посольства и близлежащим домам был причинен большой ущерб.

19 декабря 2016 года в Анкаре посол России в Турции Андрей Карлов на церемонии открытия фотовыставки в центре современного искусства был подвергнут нападению и убит в результате произведенных выстрелов из огнестрельного оружия со стороны 22-летнего сотрудника спецподразделения турецкой полиции Мевлюта Мерта Алтынташа. Несколько присутствовавших лиц получили ранения. Нападение было оценено как террористический акт.

Перечисление подобных примеров можно продолжать и дальше, но приведенные факты уже свидетельствуют, что терроризм сегодня стал большой угрозой для дипмиссий и их сотрудников.

Актуальность обеспечения безопасности органов внешних сношений

Приведенные практические примеры демонстрируют, насколько сложны проблемы обеспечения безопасности органов внешних сношений Кыргызской Республики.

Обеспечению безопасности МИД КР, его центрального аппарата, а также соответствующих подразделений правительства и аппарата президента КР, где сосредоточен практически весь информационный ресурс в области внешней политики, а также в значительной степени в области экономики, науки и обороны, необходимо придавать такое же значение, как и защите наших официальных представительств за рубежом.

Несмотря на то, что фактор своей территории несколько снижает возможности иностранных спецслужб и террористических организаций, тем не менее перечисленные угрозы по отношению к нашим представительствам за рубежом практически в полной мере относятся и к МИД, и к его учреждениям на территории самой республики. Исходя из этого, государством должны быть разработаны комплексные мероприятия по обеспечению безопасности людей, зданий и объектов министерства.

В системе МИД должно также уделяться особое внимание проблеме информационно-психологической безопасности дипломатической службы, защите дипломатических работников от негативного информационно-психологического воздействия извне. От решения этой задачи во многом зависит безопасность дипломатической службы и даже национальная безопасность Кыргызстана в целом. Этот аспект безопасности приобрел особую остроту в последние десятилетия в связи с технологическим прорывом в области компьютерной техники и средств телекоммуникации, формированием на их основе мирового информационного пространства. Информация, как справедливо утверждают многие эксперты, стала править миром.

Таким образом, с учетом происходящих событий и вышеуказанных практических примеров возникает чрезвычайная важность обеспечения безопасности зарубежных представительств нашей страны с целью своевременного выявления, предупреждения и пресечения различных устремлений

иностранных спецслужб, террористических организаций и криминальных группировок, направленных на нанесение ущерба национальным интересам Кыргызской Республики.

В этой связи введение в штатное расписание дипломатических и иных официальных представительств Кыргызской Республики за рубежом должности офицера безопасности является велением времени. В отдельных случаях, когда нет возможности выделить отдельную штатную должность, обязанности офицера безопасности может выполнять по совместительству один из дипломатов. Функции офицера безопасности должны определяться специальными инструкциями Министерства иностранных дел и органа национальной безопасности КР, на основании которых офицер безопасности разрабатывает правила безопасности, отвечающие социально-политической ситуации в стране пребывания, планирует и организует инструктаж по вопросам безопасности; принимает меры против агентурного и технического проникновения в посольство со стороны иностранных разведок, криминальных структур и террористических организаций; осуществляет контроль за личным поведением сотрудников посольства, особенно за их контактами с местными гражданами; следит за соблюдением правил секретного делопроизводства, безопасности использования всех средств связи, расследует все проступки, связанные с нарушением сотрудниками посольства инструкций по безопасности. Офицер безопасности должет быть известен всему персоналу посольства, что облегчит ему выполнение возложенных на него функций, поскольку он может официально устанавливать правила безопасности и контролировать их соблюдение, проводить с сотрудниками беседы о бдительности и т.д.

Зарубежный опыт обеспечения безопасности органов внешних сношений

Полезный опыт в сфере обеспечения безопасности органов внешних сношений накоплен в США. В Государственном департаменте длительное время действует Бюро дипломатической безопасности, в рамках которого функционируют специальные управления, отделы и службы. Курирует службу непосредственно Государственный секретарь США. Руководит службой директор — человек со специальной подготовкой в области безопасности, правоохранительной деятельности, государственного управления и работы за рубежом. По инициативе Бюро разработан и последовательно реализуется комплекс мер по обеспечению безопасности дипломатической службы. И все это в соответствии с нормами сводного федерального Акта о дипломатической безопасности и борьбе с терроризмом (1986 г.), который регламентирует буквально все стороны организации и осуществления защиты дипломатических представительств. Конгресс США отдельной строкой на указанные цели выделил даже больше средств, чем было запрошено. Это решение мотивировалось тем, что условия, с которыми сталкиваются зарубежные представительства США, с точки зрения безопасности вызывают большую обеспокоенность, «имеющиеся же ресурсы для борьбы с актами терроризма и обеспечения безопасности являются недостаточными для эффективного противодействия растущим угрозам». Сейчас годовой бюджет Бюро безопасности превышает 200 млн долларов.

В обязанности Бюро дипломатической безопасности входят координация всех программ и операций по обеспечению безопасности дипслужб в стране и за рубежом; охрана Государственного секретаря и почетных гостей; сбор информации для защиты от международного терроризма; проведение проверок дипломатических структур на предмет безопасности и расследований подделки документов (до 8 тыс. проверок и до 3 тыс. фактов подделок в год); охрана совместно с МВД иностранных миссий; сбор информации и аналитическое обеспечение Госдепартамента по вопросам угрозы безопасности США за рубежом. И это далеко не полный перечень функций.

Особое значение американцы придают защите зданий, секретного офисного оборудования,

увеличению уровня защищенности информационных систем, соответствующей оплате работы администраторов и операторов компьютерных систем. Защита телекоммуникационных и автоматизированных информационных систем — предмет особой заботы американской службы безопасности. Отдел инженерно-технической защиты насчитывает почти 100 сотрудников. На них лежит обязанность установки и обслуживания электронных и механических систем против физического и технического проникновения, предоставления сейфов и замков, оборудование совещательных комнат. Физическая безопасность американских миссий, сотрудников и членов их семей обеспечивается не только технически, но и с помощью охранников. В целом в американских загранучреждениях работают более 17 тысяч местных охранников, деятельность которых по периметру миссий организуют офицеры безопасности во взаимодействии с местными властями. В 141 дипломатической и консульской миссиях безопасность сотрудников и находящейся там секретной информации обеспечивают около 1300 морских пехотинцев, непосредственно подчиненных офицерам безопасности.

Типология мер защиты информации

Целью реализации информационной безопасности зарубежных органов внешних сношений КР является построение системы обеспечения информационной безопасности данных объектов. О том, как это должно осуществляться на практике, описано в учебном пособии автора[4]. Формулируя выводы, следует отметить, что в соответствии с системным подходом к описанию информационной безопасности целесообразно выделить следующие меры противодействия угрозам безопасности, а также основные принципы построения систем защиты информации.

Так, все меры защиты информации по способам осуществления, ее носителей и систем ее обработки подразделяются на:

- *правовые (законодательные)* – к ним относятся действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие правила обращения с информацией, закрепляющие права и обязанности участников информационных отношений в процессе ее получения, обработки и использования, а также устанавливающие ответственность за нарушения этих правил, препятствуя тем самым неправомерному использованию информации и являющиеся сдерживающим фактором для потенциальных нарушителей. Правовые меры защиты носят в основном упреждающий, профилактический характер и требуют постоянной разъяснительной работы с пользователями и обслуживающим персоналом системы;

- *морально-этические* – к ним относятся нормы поведения, которые традиционно сложились или складываются по мере распространения информационных технологий в обществе. Эти нормы большей частью не являются обязательными, как требования нормативных актов, однако их несоблюдение ведет обычно к падению авторитета или престижа дипломата, посольства или Министерства в целом. Морально-этические нормы бывают как неписаные (например, общепризнанные нормы честности, патриотизма и т.п.), так и писаные, то есть оформленные в некоторый свод (устав, кодекс чести и т.п.) правил или предписаний. Морально-этические меры защиты являются профилактическими и требуют постоянной работы по созданию здорового морального климата в коллективах загранучреждений;

- **криптографические** – к данному виду мер защиты относятся разного рода технологические решения и приемы, основанные на использовании методов шифрования информации и направленные

4 Обеспечение информационной безопасности в дипломатических представительствах Кыргызской Республики за рубежом: Учебное пособие. / Дипломатическая академия МИД КР им.К.Дикамбаева. - Б., 2015 - 226 с.

на уменьшение возможности несанкционированной утечки во время ее передачи по защищенным каналам связи. Эти меры защиты используют математические алгоритмы, обеспечивающие преобразования данных для решения задач информационной безопасности;

- *организационные* – это меры административного и процедурного характера, регламентирующие процессы функционирования системы обработки данных, использование ее ресурсов, деятельность обслуживающего персонала, а также порядок взаимодействия пользователей и обслуживающего персонала с системой таким образом, чтобы в наибольшей степени затруднить или исключить возможность реализации угроз безопасности или снизить размер потерь в случае их реализации. Для эффективного применения организационные меры должны быть поддержаны физическими и техническими средствами;

- *меры физической защиты* – они основаны на применении разного рода механических, электронных устройств и сооружений, специально предназначенных для создания физических препятствий на возможных путях проникновения и доступа потенциальных нарушителей к компонентам системы и защищаемой информации, а также средств визуального наблюдения, связи и охранной сигнализации. К данному типу относятся также меры и средства контроля физической целостности компонентов систем безопасности (пломбы, наклейки и т.п.);

- *технические меры защиты* - основаны на использовании различных электронных устройств и специальных программ, входящих в состав системы безопасности и выполняющих (самостоятельно или в комплексе с другими средствами) функции защиты.

Таким образом, в арсенале специалистов по информационной безопасности имеется широкий спектр защитных мер: законодательных, морально-этических, организационных, криптографических, физических и технических (аппаратурных и программных) средств. Все они обладают своими достоинствами и недостатками, которые необходимо знать и правильно учитывать при создании систем защиты. Поэтому все известные каналы проникновения и утечки информации должны быть перекрыты с учетом анализа риска, вероятностей реализации угроз безопасности в конкретной ситуации и обоснованного рационального уровня затрат на защиту. Наилучшие результаты достигаются при системном подходе к вопросам безопасности заграничных представительств и комплексном использовании определенных совокупностей различных мер защиты на всех этапах жизненного цикла системы безопасности, начиная с самых ранних стадий ее проектирования.

Список литературы:

1. Закон Кыргызской Республики «О дипломатической службе Кыргызской Республики» от 15 июля 2013 года № 140.
2. Концепция внешней политики Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 10 января 2007 года № 2.
3. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики, утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120.
4. Постановление правительства Кыргызской Республики «О ликвидации торговых представительств Кыргызской Республики за рубежом» от 26 октября 2011 года №678, приложение к газете «Эркин Тоо» «Нормативные акты Правительства Кыргызской Республики» от 31 октября 2011 года №19-20 (400-401).
5. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года.
6. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года.
7. Торкунов А.В. Дипломатическая служба. - М.: «Российская политическая энциклопедия»

(РОССПЭН), 2002. - 688 с. Учебник.
8. Обеспечение информационной безопасности в дипломатических представительствах Кыргызской Республики за рубежом: Учебное пособие. Туголбаев Д.О. - Б., 2015 - 226 с.
9. Жайлообаев Н.Ж. Состояние информационной безопасности Кыргызской Республики // Сборник материалов «Проблемы национальной безопасности Кыргызстана». - Б.: Институт социально-политических технологий, 2006, с. 112 http://ru.wikipedia.org/wiki/Информационная безопасность http://www.tvc.ru/news/show/id/17812

УДК 351/354

Мурзаев Салих Кыдырбекович
т.и.к., доценти
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясынын м.а. профессору

Шадыбеков Куванычбек Баймуратович
ю.и.к., доценти
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясынын м.а. профессору

Третьякова Татьяна Алексеевна
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясынын аспиранты

2018-2040 жылдарына «Таза коом – Жаны доор» Кыргыз Республикасынын туруктуу өнүгүү стратегиясынын контекстиндеги мамлекеттик жана муниципалдык кызматтардын жана анын өнүгүү перспективаларын көрсөтүү системасынын абалы

Аннотация

Кыргыз Республикасында 2012-жылы башталган мамлекеттик жана муниципалдык кызматтарды көрсөтүү системаны реформалаштыруунун жыйынтыгына баа берүүсү макалада көрсөтүлгөн. 2018-2040 жылдарына «Таза коом – Жаны доор» Кыргыз Республикасынын туруктуу өнүгүү стратегиясынын контекстиндеги мамлекеттик жана муниципалдык кызматтардын жана анын өнүгүү перспективаларын көрсөтүү системасынын абалы каралып жана актуалдуу проблемалары талкууланып жатат.

Негизги сөздөр: мамлекеттик жана муниципалдык кызматтар; мамлекеттик жана муниципалдык кызматтардын тизмеси (реестри); мамлекеттик жана муниципалдык кызматтарын көрсөтүү стандарттары; мамлекеттик жана муниципалдык кызматтарды көрсөтүүнүн административдик регламенттери; Бирдиктүү ачык жер (окно); электрондук мамлекет кызматтарынын мамлекеттик порталы.

Мурзаев Салих Кадырбекович и.о. профессора
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики к.т.н., доцент

Шадыбеков Кубанычбек Баймуратович
к.ю.н., доцент Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

Третьякова Татьяна Алексеевна, аспирантка
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2018-2040 ГОДЫ «ТАЗА КООМ – ЖАНЫ ДООР»

Аннотация

В статье приводится оценка итогов реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике, начатого в 2012 году. Обсуждаются актуальные проблемы и рассматриваются перспективы развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг в контексте общенациональной стратегии устойчивого развития «Таза коом – Жаны доор» Кыргызской Республики на 2018-2040 годы.

Ключевые слова: государственная и муниципальная услуга; реестры государственных и муниципальных услуг; стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг; административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг; Единое окно; Государственный портал электронных государственных услуг.

Murzaev Savlikh Kadyrbekovich
Ph.D., acting professor of
Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

Shadybekov Kubanychbek Baymuratovich,
candidate of jurisprudence, acting professor of
Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

Tatyana Alexeyevna Tretyakova
graduate student Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

THE SYSTEM OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES PROVISION: current state and prospects of its future development in the context of the Sustainable Development Strategy of the of the Kyrgyz Republic for 2018-2040 "Taza Koom - Jany Door"

Annotation

The article contains an evaluation of the results of reforms started in 2012 in the system of public services provision in the Kyrgyz Republic. The most relevant issues are discussed and prospects of the development of the system of public services provision of in the context of the national Sustainable Development Strategy "Taza Koom-Jany Door" of the Kyrgyz Republic for 2018-2040 are discussed.

Keywords: public services; registers of state and municipal services; standards for the provision of public services; administrative regulations for the provision of public services; Single window; State portal of electronic public services.

Достижению стратегических целей Стратегии устойчивого развития «Таза коом –Жаны доор» Кыргызской Республики на 2018-2040 годы должно способствовать улучшение качества и повышение доступности услуг, предоставляемых населению [1].

В нашей стране с 2011 года проводилась политика по реформированию системы предоставления государственных и муниципальных услуг. В ходе ее осуществления достигнуты определенные достижения по ее модернизации в духе концепции «сервисного государства», по-новому определяющей роль органов управления в жизни общества [2].

По смыслу этой концепции деятельность аппарата государства направлена на создание правовых и организационно-экономических условий по удовлетворению потребностей индивида. Ориентация на потребности граждан по-новому определяет набор, содержание и технологии оказания государственных и муниципальных услуг. Данная концепция задала новый тренд современным административным реформам в странах дальнего (США и Западная Европа) и ближнего (Россия, Казахстан, Украина) зарубежья.

В Кыргызстане проявлением работ в этом направлении стали институциональные изменения в системе предоставления государственных и муниципальных услуг на новой организационной и правовой базе. Этому способствовало создание постоянно действующего организационного механизма развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Он представляет собой систему политических, административных, консультативно-совещательных, экспертных, рабочих органов и организаций. Данный механизм позволил добиться намеченных результатов в оптимизации системы государственных услуг и начать такие работы в сфере муниципальных услуг.

Основной субъект этого механизма на уровне правительства Кыргызской Республики - это Межведомственная комиссия по оптимизации государственных и муниципальных услуг. Комиссия включает представителей государственных органов, гражданского общества, экспертов. Ее рабочим органом (секретариатом) является Министерство экономики Кыргызской Республики.

На уровне государственных органов в этот механизм входят ведомственные рабочие группы. В их составе также представители экспертного сообщества, гражданского общества, члены общественных советов государственных органов.

Кроме этого, в состав созданного механизма входят:

1) уполномоченные органы, обладающие правом ведения Единого реестра государственных услуг, базового и дополнительного реестров муниципальных услуг;
2) учреждения, ответственные за стандартизацию государственных или муниципальных услуг.

В ходе их совместной работы получен опыт оптимизации услуг, отработаны регламенты работы и взаимодействия, подготовки и продвижения документов и т.д.

К числу главных достижений этого периода стало создание законодательной основы системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Если на первом этапе вопросы оптимизации предоставления государственных услуг регулировали постановления правительства Кыргызской Республики, то с июля 2014 года отношения в этой сфере определяет Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» [3, 4]. В нем впервые даны определения таким понятиям, как «государственная услуга», «муниципальная услуга», принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регламентирован широкий круг ключевых вопросов системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Наконец, созданы базовые элементы нового институционального механизма оказания государственных и муниципальных услуг юридическим и физическим лицам.

К ключевым элементам этого институционального механизма относятся:

1) Реестры государственных и муниципальных услуг.
2) Стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг.
3) Административные регламенты государственных и муниципальных услуг.

1. Система реестров государственных и муниципальных услуг образует первооснову новой институциональной системы. Сегодня ее представляет Единый реестр (перечень) государственных услуг [5]. Он сформирован вместо ранее действовавшего Реестра государственных платных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, от 2006 года. Единый реестр государственных услуг вступил в силу 1 июля 2012 года, с этого времени государственные органы не имеют права оказывать услуги, не входящие в реестр. Представление об услугах государственных органов дает таблица 1.

Таблица 1

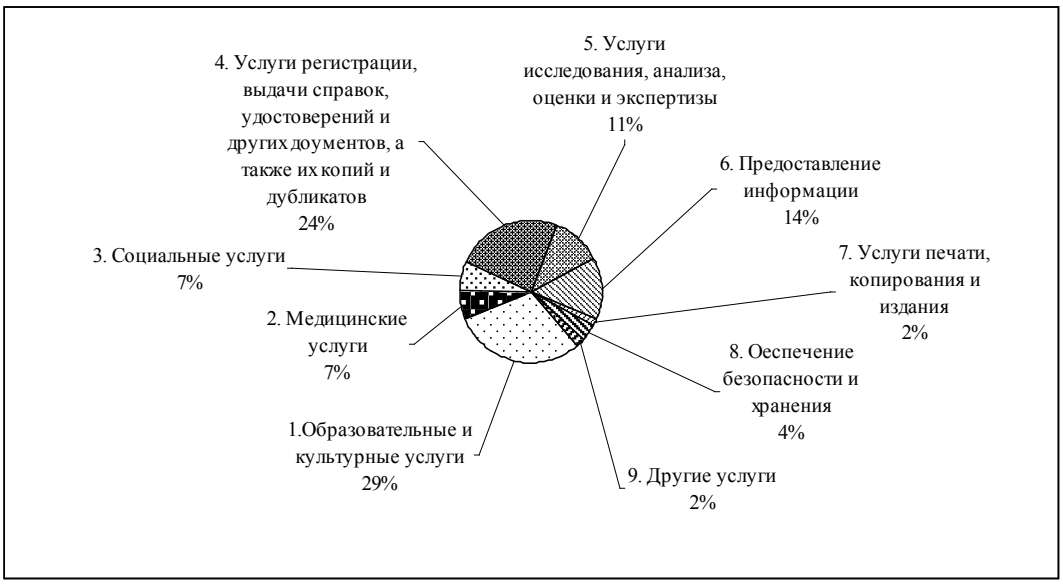
Данные об услугах государственных органов Кыргызской Республики, включенных в Единый реестр государственных услуг (по состоянию на конец 2017 года)

Наименование государственных органов и учреждений	Общее количество услуг	в том числе	
		бес плат-ные	платные
Министерство внутренних дел	7	2	5
Министерство здравоохранения	59	18	41
Министерство иностранных дел	30	16	14
Министерство культуры, информации и туризма	28	9	19
Министерство образования и науки	96	52	44
Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации	22	2	20
Министерство транспорта и дорог	5	1	4
Министерство труда и социального развития	26	24	2
Министерство финансов	2		2
Министерство чрезвычайных ситуаций	8	1	7
Министерство экономики	12		12
Министерство юстиции	16	5	11
Госкомитет промышленности, энергетики и недропользования	3	1	2
Госкомитет по делам обороны	2	1	1
Госкомитет информационных технологий и связи	2	1	1
Государственное агентство по делам молодежи, физической культуре и спорту	2	1	1
Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства	4		4
Государственная служба исполнения наказаний	4	1	3
Государственная служба по интеллектуальной собственности и инновациям	12	2	10
Государственная таможенная служба	2	0	2
Государственная служба миграции	4	2	2
Государственная регистрационная служба	44	13	30

Фонд обязательного медицинского страхования	1	0	1
Социальный фонд	2	2	0
Другие государственные органы	**10**		
Генеральная прокуратура	1	0	0
Высшая аттестационная комиссия	7	0	7
Национальный статистический комитет	2	0	2
Другие государственные учреждения	**27**	45	2
Всего	**429**	**150**	**279**

Все услуги, включенные в Единый реестр государственных услуг, разделены на 9 групп, представление об их структуре и составе дает диаграмма 1.

Диаграмма 1. Состав и структура Единого реестра государственных услуг по типам услуг



Принятые Положения о порядке формирования реестров государственных и муниципальных услуг определили порядок внесения изменений и дополнений. Этими мерами ограничено порождение государственных и муниципальных услуг без достаточной их обоснованности и полезности для получателей услуг.

2. Стандарты государственных и муниципальных услуг представляют нормативные правовые акты правительства Кыргызской Республики, определяющие набор систематизированных и обязательных требований, предъявляемых к каждой услуге [6].

Эти документы регламентируют процедуры непосредственного взаимодействия исполнителей с потребителями услуг. Ознакомление потребителей со стандартами должны обеспечивать поставщики услуг. Например, посредством размещения стандартов в местах, где происходит непосредственный контакт потребителей и поставщиков услуг на информационных стендах, веб-сайтах (при их наличии) и других доступных местах организаций - поставщиков услуг.

Практика разработки проектов стандартов государственных услуг способствовала повышению потенциала служащих, вовлеченных в этот процесс, позволила им по-новому взглянуть на свою роль и место в этой работе, способствовала изменению их отношения к услугам ведомства.

Важными результатами этой работы стали:
- единый порядок разработки стандартов государственных и муниципальных услуг;
- единообразное предоставление государственных и муниципальных услуг независимо от места нахождения их получателей;
- введение поддающихся контролю параметров качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Введение стандартов государственных и муниципальных услуг создало не только правовую основу обеспечения их качества и доступности, но и дало потребителям возможность обжалования действий или бездействий поставщиков услуг в досудебном или судебном порядке. Это будет способствовать утверждению принципов ответственного поведения поставщиков государственных и муниципальных услуг [7].

3. Административные регламенты государственных и муниципальных услуг как документы, определяющие исполнение требования стандартов предоставления услуг со стороны поставщиков услуг. Их разработка направлена на упорядочение процедур и действий, устранение избыточных процедур, повышение персональной ответственности исполнителей. Они также должны способствовать сокращению сроков предоставления услуг, повышению качества и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на организацию предоставления государственных услуг.

Важно, что административные регламенты ориентированы на реинжениринг рабочих процессов с использованием цифровых технологий, включая межведомственное взаимодействие государственных или муниципальных органов и учреждений.

Таким образом, переход в Кыргызской Республике от системы предоставления государственных и муниципальных услуг на основе ведомственных нормативов к услугам по единым стандартам и административным регламентам должен способствовать повышению качества предоставляемых услуг. Это также создает основу для более конструктивного взаимодействия органов государства с гражданским обществом. Проблемы, связанные с предоставлением услуг, могут решаться в правовом поле, в досудебном и судебном порядке, что, несомненно, повысит ответственность органов государственного управления и местного самоуправления добросовестно исполнять свои служебные обязанности перед населением.

Вместе с этим, в реформировании и оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг имеет место немало проблем [6, 7].

1. В подходах к изменению системы оказания государственных и муниципальных услуг все еще преобладает традиционный административный подход «сверху вниз». В этих условиях перечень, объем, качество и условия оказания услуг, правила в основном задавали поставщики услуг. Острота проблемы состояла не столько в игнорировании потребностей получателей услуг, сколько в отсутствии инструментов выявления и учета спроса населения в услугах и направлениях улучшения предоставления услуг.

2. Население недостаточно осведомлено о реформе системы предоставления государственных и муниципальных услуг. Поэтому получатели услуг как ключевые субъекты системы предоставления государственных и муниципальных услуг пока слабо выражают свою позицию, и их потребности не всегда учитываются. Эти вопросы пока еще не в центре внимания различных структур гражданского общества – неправительственных организаций, экспертного сообщества, научных и образовательных организаций, средств массовой информации. Можно отметить также пока слабую роль общественных советов при государственных органах.

3. Вопросы обеспечения доступа и качества государственных и муниципальных услуг на

долгосрочный период пока на практике не входят в повестку многих государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, они слабо отражены в ведомственных и региональных программах развития. Эту проблему усугубляют существующие разрывы в системе государственного отраслевого и территориального управления, не позволяющие в полной мере реализовывать политику по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

4. Низкий потенциал и мотивация учреждений - поставщиков государственных и муниципальных услуг. При этом проблема касается как национального уровня, так и поставщиков услуг, непосредственно оказывающих потребителям свои услуги. Ощущается дефицит знаний и навыков по организации процесса предоставления услуг, этике взаимоотношений с потребителями услуг и т.д.

5. В настоящее время достаточно слабо организованы курсы обучения государственных и муниципальных служащих по различным аспектам предоставления государственных и муниципальных услуг.

6. В разрабатываемых документах (стандартах и административных регламентах) слабо отражены возможности использования инновационных подходов и методов, которые позволили бы поднять уровень и эффективность предоставления услуг (аутсорсинг, информационно-коммуникационные технологии, др.).

7. Разработка стандартов и административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг не увязана с возможностями их полного финансирования со стороны республиканского и местного бюджетов. Существующая бюджетная политика формируется без учета потребностей в финансовом обеспечении как государственных, так и муниципальных услуг.

8. Наблюдаются попытки ревизии реестров государственных и муниципальных услуг в направлении расширения номенклатуры ненужных обществу услуг на платной основе, т.е. имеют место попытки коммерциализации предоставления услуг.

Учитывая отмеченные проблемы, дальнейшее развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг требует комплексного и сбалансированного подхода. Обобщение национального и зарубежного опыта, мнений экспертов и изучение выявленных проблем дает основание выделить следующие направления развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике на ближайшую перспективу:

1. Углубление государственной политики. В числе приоритетов административных реформ следует сохранить необходимость дальнейшего развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг, перевода ее на качественно новый уровень в соответствии с современными концепциями в этой сфере.

В рамках мер этой политики необходимо осуществить:

- переход от оптимизации государственных и муниципальных услуг к их коренной перестройке на основе цифровой трансформации;
- установить конкретные целевые показатели развития системы государственных и муниципальных услуг;
- усилить значимость показателей предоставления государственных и муниципальных услуг в оценке деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- к традиционным принципам государственной и муниципальной службы добавить ориентацию на потребности граждан, формировать у служащих сервисную роль в обществе;
- расширить понятия «государственная и муниципальная услуга» до понятия «публичная

услуга» в ее современном понимании, на ее основе классифицировать услуги;

- повысить уровень информированности общественности о системе предоставления государственных и муниципальных услуг, повышения их качества и доступности;
- обеспечить участие организаций гражданского общества в процессах принятия и реализации решений по развитию системы государственных и муниципальных услуг.

2. Совершенствование институционального механизма. Его необходимо достроить путем разработки и включения в него новых элементов и компонентов.

В частности, необходимо законодательно закрепить положение о мониторинге качества и доступности государственных и муниципальных услуг организациями гражданского общества. Важно добиться, чтобы получатели услуг стали контролерами качества услуг, соблюдения требований стандартов и были способны, когда есть основания, защищать свои права вплоть до судебного разбирательства.

Необходимо ввести регулярную и независимую оценку услуг – на основе отзывов потребителей об их удовлетворенности получаемыми услугами. Следует установить общенациональную премию наподобие "Знак Хартии (Charter Mark)", стимулирующую органы государственного управления и местного самоуправления на предоставление качественных услуг.

3. Модернизация инфраструктуры предоставления государственных и муниципальных услуг. Она должна быть ориентирована на переход от традиционных технологий предоставления услуг к современным методам и технологиям. Это предполагает:

1) переход к предоставлению услуг на базе сети ведомственных и межведомственных центров обслуживания населения работающих по принципу «Единое окно»;

2) расширение предоставления государственных услуг в электронном формате путем запуска и обеспечения функционирования портала электронных государственных услуг.

Предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «Единое окно» на базе центров обслуживания населения предполагает решение следующих задач:

- определение государственного органа, ответственного за создание сети центров обслуживания населения услуг, действующих по принципу «Единое окно»;
- определение перечня ведомственных и вневедомственных услуг, оказание которых возможно на базе таких центров;
- создание необходимой правовой, нормативной и методической базы;
- определение источников финансирования, решение вопросов кадрового, материально-технического обеспечения и другое.

Для перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде необходимо решать следующие задачи:

- обеспечить электронное межведомственное взаимодействие информационных систем различных государственных органов;
- определить перечень государственных и муниципальных услуг, перевод которых в электронный вид возможен и целесообразен;
- провести реинженеринг рабочих процессов и разработку стандартов и административных регламентов услуг по их предоставление в электронном виде;
- нормативно отрегулировать вопросы электронного межуровневого и межведомственного взаимодействия и другие.

Вопросы создания сети центров обслуживания населения и предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде характеризуются решением схожих задач. Учитывая это, целесообразно эти работы объединить и решать на базе одной государственной организации

(учреждения).

4. Ресурсное, научно-методическое обеспечение и информационное сопровождение. Для развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг необходимо для всех услуг выработать обоснованные методики расчета потребности в финансовых ресурсах. Существующая бюджетная политика должна строиться с учетом финансового обеспечения стандартов государственных и муниципальных услуг и административных регламентов. По каждой услуге целесообразно проводить оценку изменения уровня издержек потребителей - до и после оптимизации услуг.

Решение этих и многих других задач требует новых и инновационных подходов, научного и методического обеспечения. Для этого необходимо вовлечь в эти процессы научное и экспертное сообщество путем размещения на конкурсной основе государственных заказов на соответствующие работы, обсуждения актуальных вопросов развития системы предоставления государственных и муниципальных услуг на различных научных форумах.

Широкая общественность и потенциальные потребители как субъекты системы предоставления услуг должны быть осведомленными о преобразованиях в этой сфере. Поэтому эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения средств массовой информации. Необходимо также регулярное обучение активных групп граждан проведению общественного мониторинга соблюдения требований стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Список литературы:

1. Стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы «Таза коом - жаны доор» (проект).
2. Васильева А.Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. - Издательство: РАП, 2012.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» № 139 от 17 июля 2014 года
4. Постановление правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года №129.
5. Постановление правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления муниципальных услуг» от 3 июня 2014 года № 302.
6. Постановление правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года № 85.
7. Постановление правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года № 303.

Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика: Учеб. Пособие /К.Б. Шадыбеков, А.В. Третьяков, С.К. Мурзаев, А.А. Капарова /Под общ. ред. Н.С. Момуналиева. – Б., 2015.

УДК 343.85

Турсунова Эльмира Джаныбековна,
к. пед. н., и.о.доцента
Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

СаякбаевТилек Дженишевич,
к.э.н., и.о.доцента
старший прокурор Центра повышения квалификации
работников органов прокуратуры
Управления кадров Генеральной прокуратуры КР

РОЛЬ И МЕСТО УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация

В статье анализируется понятие коррупции, рассмотрен вектор развития антикоррупционной политики, направленный на сочетание превентивных и репрессивных мер, реализуемых в целях противодействия коррупции в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, борьба с коррупцией, антикоррупционная политика.

Турсунова Эльмира Джаныбековна,
п.и.к., доценттин м.а.,
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

Саякбаев Тилек Дженишевич,
э.и.к. доценттин м.а., Кыргыз Республикасынын Башкы
прокуратурасынын кадрлар башкармалыгынын
прокуратура органдарынын кызматкерлеринин
билимин жогорулатуу борборунун ага прокурору.

КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ МАМЛЕКЕТТИН САЯСАТЫН ИШКЕ АШЫРУУДА КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ КҮРӨШҮҮ КЫЛМЫШ-УКУКТУК ИНСТРУМЕНТТЕРИНИН ОРДУ ЖАНА РОЛУ

Аннотация

Бул илимий макалада Кыргыз Республикасындагы коррупцияга каршы күрөшүү максатында ишке ашырылуучу превентивдик жана репрессивдик чаралардын айкалышына карата багытталган коррупцияга каршы саясаттын өнүгүү сызыгы каралган, коррупция түшүнүгү талданган.

Ачкыч сөздөр: к оррупция, коррупцияга каршы күрөшүү, коррупцияга каршы күрөшүү саясат

Tursunova Elmira Djanybekovna,
PhD, Academy of Public
Administration under the President
of the Kyrgyz Republic

Sayakbaev T.Dzhenishevich,
PhD, Senior Prosecutor of the Center for Advanced Training of Personnel of the Prosecuting
Agencies of the General Prosecutor Office of the Kyrgyz Republic

THE ROLE AND PLACE OF CRIMINAL LEGAL INSTRUMENTS TO FIGHT CORRUPTION WITHIN THE IMPLEMENTATION OF THE COUNTERING CORRUPTION STATE POLICY

Annotation

The article analyzes the concept of corruption, considers the vector of the development of anti-corruption policy aimed at combining preventive and repressive measures implemented to counter corruption in the Kyrgyz Republic.

*Key words***:** corruption, anti-corruption, anti-corruption, anti-corruption policy.

«Чем больше в государстве коррупции, тем больше законов».
(Тацит)

Новым этапом противодействия коррупции принято считать начало 2012 года, когда Указом Президента Кыргызской Республики была утверждена Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики. Данный документ положил начало формированию подходов по усилению мер борьбы с коррупцией, социальном контроле над ней и предупреждении, а также позволил скоординировать дальнейшие шаги государства и общества в противодействии коррупции.

В тот же период был принят в новой редакции Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153, направленный на дальнейшую имплементацию международных правовых инструментариев в сфере противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика.

От констатации фактов и декларативных заявлений о необходимости борьбы с коррупцией общество постепенно перешло к ее осмыслению и переходу к системному воздействию.

Обратимся к действующему уголовному законодательству как одному из регуляторов общественного развития и средству борьбы с коррупцией во власти. В Уголовном кодексе Кыргызской Республики (УК КР) содержится ряд уголовно-правовых норм, которые предусматривают ответственность за отдельные проявления коррупции. Есть примеры привлечения за коррупционные преступления и высокопоставленных лиц.

В сфере пресечения коррупционной деятельности правоохранительные органы в Кыргызстане за пять лет (2012-2016 гг.) возбудили 6 915 уголовных дел по должностным и экономическим преступлениям, смежным с коррупцией. В рамках этих уголовных дел были предъявлены обвинения 6 695 ответственным лицам: в 2012 году – 1 508, 2013 году – 1 343, 2014 году – 1 302, 2015 году – 1 528 и в 2016 году – 1 011 лицам. Среди них 6 депутатов Жогорку Кенеша, 38 судей, 535 руководителей госорганов, 110 руководителей АО и предприятий с государственной долей, 85 руководителей подразделений правоохранительных органов.

С 2012 по 2017 год в рамках уголовных дел и доследственной проверки правоохранительными органами в доход госбюджета возмещено 7697,8 млн сомов.

Сложно судить, плохо это или хорошо, много или мало. Для ответа на поставленные вопросы необходимо обладать объективными сведениями о реальной преступности, иметь представление об уровне латентности преступлений по должностям, фактической структуре коррупционной преступности.

Оценивая действующее уголовное законодательство в связи с проблемой борьбы с коррупцией, прежде всего следует определиться с понятиями. В энциклопедическом словаре дается следующее определение: коррупция (от лат. corruptio — разложение, растление, подкуп) - общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно выражающееся в подкупе этих лиц[1].

Но это не юридическое, а социально-политическое определение. Уголовно-правовые меры воздействия на коррупцию требуют юридической формализации. В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (ч. 1 ст. 8) под коррупцией понимается: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

В статье 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 года) коррупция определена как подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

В 303 статье УК КР, а также в статье 1 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» коррупция определена как умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства.

Анализ коррупции как комплексного, сложного явления позволяет дать различные классификации коррупции. В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции: коррупция в сфере государственного управления; парламентская коррупция; коррупция на предприятиях. В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция подразделяется на верхушечную и низовую[2].

1 Советский энциклопедический словарь. М., 1986. С. 635.

2 См.: Яни П.С., Григорьев В.А., Трунцевский Ю.В., Юлин Б.А., Дорошин В.В. Коррупция в налоговой сфере. М., 2002.

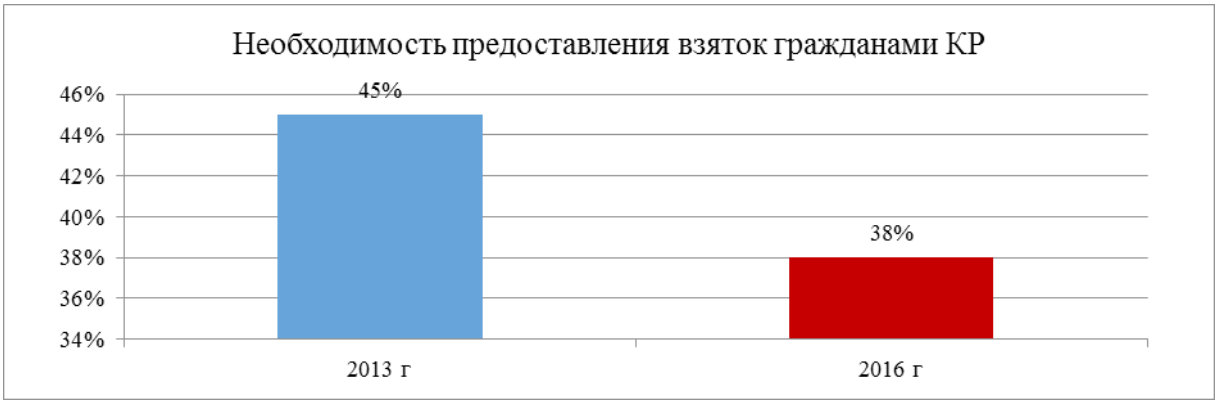
Коррупцию можно дифференцировать в зависимости от вида государственной службы, где она имеет объективированное проявление: это коррупция в системе государственной гражданской службы, военной службы и правоохранительной службы, в зависимости от формы проявления, а также правовых норм, которые нарушаются в результате коррупции[3].

Как показывает анализ практики борьбы с коррупцией, деятельность органов исполнительной власти больше других органов власти подвержена коррупции, так как она осуществляет оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами. Помимо этого повышенную подверженность коррупции органов исполнительной власти детерминируют высокая интенсивность контактов с физическими и юридическими лицами, относительно невысокий уровень вознаграждения служащих, отсутствие реальной ответственности за коррупционные проступки[4].

Органами прокуратуры Кыргызской Республики с 2013 по 2016 год на систематической основе проводились координационные совещания правоохранительных, фискальных и других государственных органов по вопросам противодействия коррупции и принимались соответствующие решения в этой сфере. Так, решениями координационного совещания в 2016 году правительству Кыргызской Республики и иным государственным органам дан ряд рекомендаций, направленных на обеспечение выполнения Государственной стратегии антикоррупционной политики, исполнения земельного и градостроительного законодательства, по предупреждению коррупции в системе правоохранительных органов, законности при принятии процессуальных решений по уголовным делам коррупционной направленности следственными и судебными органами.

Генеральной прокуратурой проводится комплексная работа в области международного сотрудничества (экстрадиция преступников, оказание взаимной правовой помощи по уголовным делам) в рамках Конвенции ООН против коррупции, а также по вопросу имплементации международных норм.

В целом, согласно Глобальному барометру коррупции, проводимому Transparency International, в Кыргызстане произошли позитивные изменения с точки зрения необходимости предоставления взяток гражданами Кыргызской Республики. Так, если в 2013 году 45 % граждан приходилось давать взятки различным госорганам, то в 2016 году этот процент снизился до 38 %.



По результатам исследования Baltic Surveys / The Gallup Organization, ежегодно проводимого путем опроса граждан Кыргызстана, видно, что население страны становится более уверенным в

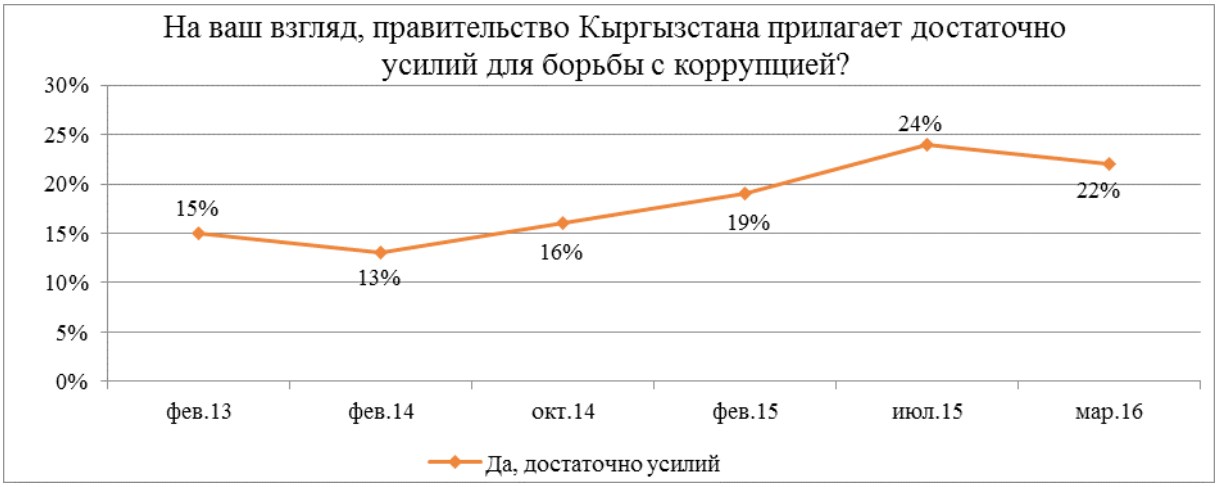
3 Куракин А.В. Административно-деликтологическая характеристика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации//Административное и муниципальное право. 2009. № 1.

4 Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. - 2008. - № 2. - С. 304.

усилиях государства по противодействию коррупции, хотя проблемы по-прежнему остаются.

В части совершенствования государственного управления и взаимодействия власти с гражданским обществом ежегодно проводятся комплексные работы по оптимизации системы и процедур предоставления государственных и муниципальных услуг населению, переводу их в электронный формат, разграничению функций и полномочий между государственными и муниципальными органами, а также делегированию государственных функций органам местного самоуправления.

Вместе с тем, карательная практика показала, что наличие даже самого подробного и полного антикоррупционного уголовного законодательства не является гарантией снижения коррупции. Нормы уголовного закона лишь констатируют общественную опасность тех или иных деяний, признанных преступлениями.



В 2011-2012 гг. по статье коррупция судами было осуждено 3 лица, по вымогательству взятки осуждено 21 лицо, по должностным преступлениям - 162 лица, тогда как только за 2013-2016 гг. по статье коррупция осуждено 71 лицо, по вымогательству взятки - 155, по должностным преступлениям - 924 лица. В то же время с 2006 по 2010 год статистика показывает, что не имелось осужденных лиц по статье коррупция, по вымогательству взятки было осуждено всего 48 лиц.

В то же время судебная система еще не полностью очистила свои ряды от коррумпированных элементов. Об этом свидетельствуют данные Генеральной прокуратуры. С 2012 по 2016 год всего были отстранены 22 судьи в связи с привлечением их к уголовной ответственности.

Принятых законов и поправок в действующее законодательство явно недостаточно для успешного противодействия коррупции в Кыргызской Республике. Уголовному закону в противодействии коррупции не должна отводиться главная роль.

Борьба с коррупцией должна носить системный характер, включающий меры правовые, среди которых уголовно-правовое законодательство далеко не главная, хотя и необходимая часть, организационные, социально-экономические экономические и иные.

Кыргызстан здесь находится в более выгодном положении - развитые государства мира давно и успешно противостоят коррупции, и опыт этих государств может быть успешно применен в нашей стране.

Анализ зарубежной практики показывает, что существует три основных подхода к деятельности антикоррупционных органов: репрессивный, превентивный и смешанный.

Стратегия «войны» наиболее вероятно вызовет значительное противодействие или даже

саботаж и со стороны «борцов», и со стороны коррупционеров. Так, действия группы прокуроров в рамках кампании «Чистые руки» в Италии очень быстро вызвали сопротивление среди политиков, что впоследствии привело к прекращению их деятельности. Репрессивный антикоррупционный орган, созданный в 2002 году в Румынии, утратил свою самостоятельность и был слит с Генеральной прокуратурой. То же самое произошло с антикоррупционным органом в Бельгии.

Достаточно эффективным признается функционирование антикоррупционного органа, имеющего и репрессивные, и профилактические полномочия, в Хорватии (управление Государственной прокуратуры по предупреждению коррупции и организованной преступности). До 2006 года этот орган имел и профилактические, и репрессивные полномочия, а впоследствии стал полностью репрессивным, поскольку профилактические полномочия были переданы совету, созданному в рамках парламента. Антикоррупционные органы Латвии и Литвы также имеют функции расследования и превенции.

Превентивные антикоррупционные органы созданы, например, во Франции (Центральная служба по предотвращению коррупции) и Словении (Комиссия по противодействию коррупции).

С одной стороны, в чистом виде репрессивный подход к деятельности антикоррупционных органов носит характер борьбы с последствиями, а не с причинами, что ставит под вопрос эффективность использования данной стратегии. С другой стороны, без действенной организации антикоррупционных расследований невозможно применение мер юридической ответственности.

Вместе с тем, наиболее предпочтительным является вектор развития антикоррупционной политики, направленный на сочетание и превентивных, и репрессивных мер, реализуемых в целях противодействия коррупции.

Список литературы:

1. Советский энциклопедический словарь. - М., 1986. - С. 635.
2. См.: Яни П.С., Григорьев В.А., Трунцевский Ю.В., Юлин Б.А., Дорошин В.В. Коррупция в налоговой сфере. - М., 2002. - С. 13.
3. Куракин А.В. Административно-деликтологическая характеристика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации//Административное и муниципальное право. - 2009. - № 1.
4. Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. - 2008. - № 2. - С. 304.
5. Самигуллин Э.В. Генезис коррупции в Кыргызстане [Текст] – Бишкек, 2011. - С. 109.
6. Концепция Национальной безопасности Кыргызской Республики [Текст] // Окмот Пресс.

УДК. 327.3

Курамаев Байкадам Курамаевич,
Кыргыз Республикасынын Тышкы
иштер министрлигине караштуу К. Дикамбаев
атындагы Дипломатиялык академиянын
аспиранты

ҮЙ-БҮЛӨНҮ СОЦИАЛДЫК КОРГОО СОЦИАЛДЫК КООПСУЗДУКТУ КАМСЫЗДООНУН ФАКТОРУ КАТАРЫ

Аннотация

Бул макалада ар бир мамлекеттин өздүк субъектисинин татыктуу жашоосун камсыз кылууга багытталган социалдык саясатынын гуманизм манызы талдоого алынды. Автор социалдык саясатынын гуманизми кыргызстандын коомчулугундагы оор турмуштук абалга дуушар болгон үй-бүлөлөр көйгөйлөрүн чечүүгө багытталгандыгын тастыктады. Мамлекеттин социалдык коопсуздукту камсыз кылуу механизмдеринин иш жүзүнө ашырылышы менен бирге оор турмуштук шарттарга дуушар болгон үй-бүлөлөрдүн абалдарын жакшыртууга багытталган Кыргыз Республикасынын **Ө**кмөтү тарабынан кабыл алынган чаралар аныкталды

*Өзөктүү сөздөр***:** мамлекет, коом, саясат, социалдык коопсуздук, үй-бүлө, оор турмуштук абал, социалдык коргоо.

Курамаев Байкадам Курамаевич,
аспирант
Дипломатической академии
МИД КР им. К.Дикамбаева

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА СЕМЬИ КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

В статье анализируется одна из главных принципов социальной политики как гуманизм, которая направлена на обеспечение достойной жизни каждого субъекта своего государства. Автором обозначена, что гуманизм социальной политики в кыргызстанском обществе направлена на разрешение проблемы с семьями которые оказались в тяжелом жизненном ситуации. Отмечена роль государства в реализации механизмов обеспечения социальной безопасности, а также принимаемые меры, Правительством Кыргызской Республики направленные на улучшение положения семей, находящихся в ТЖС.

Ключевые слова: государство, общество, политика, социальная безопасность, семья, тяжелая жизненная ситуация, социальная защита.

Kuramaev Baikadam
Post-graduate student of the
Diplomatic Academy of the Ministry of Foreig
Affairs of the Kyrgyz Republic named after Kazy Dikambaev

SOCIAL PROTECTION OF THE FAMILY AS ONE OF THE FACTORS OF PROVIDING SOCIAL SECURITY

Annotation

The article analyzes one of the main principles of social policy as humanism, which aims to ensure the dignified life of each subject of its state. The author points out that the humanism of social policy in the Kyrgyz society is aimed at solving the problem with families who found themselves in a difficult life situation. The role of the state in the implementation of mechanisms for ensuring social security, as well as the measures taken, directed the Government of the Kyrgyz Republic to improve the situation of families residing in the TJS.

*Key words***:** state, society, politics, social security, family, difficult life situation, social protection.

В истории развития каждого государства национально-этнические, социально-культурные, религиозные устои общества мотивировали формированию социальной направленности с определенными принципами, механизмами. Социальная направленность независимо от уровня и степени развития общества, всегда основывалась на идее гуманизма. Поэтому гуманизм является одним из фундаментальных категорий социальной политики каждого государства. Значимость гуманизма социальной политики состоит в признании человека высшей ценностью. Поэтому гуманизм социальной политики проявляется в обеспечении для каждого субъекта государства достойных социально-экономических, материально-технических и культурных условий жизни и соответствующих общественных отношений. Достойные условия жизни зависят от степени социальной безопасности общества [1, с.34] от создания благоприятных условий и предпосылок, отвечающих демографическим интересам общества в целом и каждой личности в отдельности, от основ повышения уровня жизни населения. Поэтому, государством предпринимаются все меры и необходимые механизмы для обеспечения достойных условий жизни субъектам.

В настоящее время Правительством Кыргызской Республики в целях обеспечение качественными услугами и создание условий равных возможностей для граждан нашей страны, определил основные приоритетные направления. Одним из этих приоритетных направлений является социальная защита семей, находящихся в трудной жизненной ситуации [2,с.23]. Социальная защита семьи является в условиях рыночных отношений, одним из семья является важнейшим социальным институтом, в котором, рождаются и воспитываются новые поколения.

Семейная политика провозглашена как одно из важных направлений социальной политики государства. На уровне государства закреплены пути и формы поддержки семьи как фундаментального общественного института, обеспечение гарантированных форм материальной поддержки в условиях трансформации социальной политики в рыночные отношения. Социальная защита семьи в истории развития общества всегда соотносилась с понятием «социальная безопасность». Само понятие «социальная безопасность» означает степень защиты нормального состояния семьи в обществе от воздействия факторов, угрожающих его жизни, социальным отношениям[2, с.55]. Задача социальной

безопасности состоит, с одной стороны, в защите интересов семьи от существующих угроз, а с другой – в нейтрализации действия самих этих угроз. Поэтому трудная жизненная ситуация является одним из опасностей для членов семьи, жизни и здоровья членов семьи, негативно влияющие на его межчеловеческие и другие характеры. В частности такой характер как антифизиологический или антисанитарные условия жизни, семейно-бытовых условий, которые в совокупности могут мотивировать членов семьи находящего в трудной жизненной ситуации к асоциальным действиям.

Полное устранение опасностей для семьи принципиально невозможно, поэтому государственные системы применяют социальные механизмы защиты семейно-бытовых норм[3,с.143]. В связи с чем, социальные механизмы являются непременным условием и свойством жизни семьи, его самосостояния, её сохранения.

Для обеспечения социальной безопасности семей кыргызстанского общества, Правительством Кыргызской Республики последовательно принимаются меры, направленные на улучшение положения семей, находящихся в ТЖС. Согласно данным Государственного Статистического комитета Кыргызской Республики за 2016 год, в нашей стране проживает более 3 тысяч семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Для обеспечения социального самочувствия таких семей в обществе, социальной политикой нашей страны, предусмотрены единовременные пособия, оказания содействия в трудоустройстве, а также содействие в получении различных социальных услуг, таких как определение детей этих семей в дошкольные учреждения, постановка членов семей на учет в отделения социальной управления на получение земельного участка, жилья, реабилитационные услуги, оформление микрокредита и т.д.[7]

Однозначно, процесс трансформации политической, социально-экономической жизни нашего общества, послужили основой развития такого процесса как миграция, безработица, что привело к появлению в нашем обществе ряда субъектов оказавщихся в ТЖС. Тяжелое социально-экономическое положение по сей день являются одной из главных причин внутренней и внешней миграции членов семьи в другие страны в поисках экономически благополучного самосостояния. Поэтому руководством страны, министерствами и ведомствами, местномы органами самуправления прежде всего должны приниматься соответствующие меры по обеспечению занятости трудоспособного населения страны на местах.

Постановлением Правительства КР от 22.06.2015 г. № 391 утверждено Положение « О порядке выявления семей, находящихся в ТЖС». Благодаря этому Положению, государственными, местными органами самоуправления регулируются порядок выявления семей, находящихся в ТЖС, в целях предоставления соответствующих услуг по поддержке семей с детьми, направленных на преодоление данной ситуации. Для оказания соответствующих услуг семьям находящихся в ТЖС разрабатываются проекты индивидуального плана по защите этих семей, а также вносятся на рассмотрение заседания Комиссий по социальным пособиям каждого как районного, так и местного управления[7].

Для Кыргызстана социальный контракт - это новый вид социальной поддержки семей, получающих единовременное пособие. Данная поддержка направлена на активизацию трудового потенциала семьи, когда по желанию малообеспеченная семья заключает соглашение о взаимных обязательствах с территориальными органами Министерства труда и социального развития (МТСР) и получают годовую или 75 % от годовой суммы пособия для развития самозанятости на местах. Полученные денежные средства могут быть вложены в развитие животноводческой, растениводческой или мелкой предпринимательской деятельности.

Для оказания поддержки малообеспеченным домохозяйствам с низким статусом

продовольственной безопасности Правительством КР реализуется масштабный проект «Продукты в обмен на труд». Например, по состоянию на 01.07.2017 г. 27 районам и 94 аильным аймакам реализовано 1369 проектов, в рамках которого были выделены продуктовая помощь в виде муки и растительного масла 319,4 тыс. чел. (или 55,5 тыс. малообеспеченных семей) [7]. Продукты (в виде муки и растительного масла) выдавались малоимущим семьям за выполнение определенного объема работы (строительство дорог, каналов, систем питьевой воды, ремонт социальных объектов и т.д.). Нам хочется отметить, что тяжелые жизненные условия для семьи означает:

Во-первых, состояние нищеты, когда ежедневные поступления за месяц не хватает на удовлетворения элементарных потребностей в еде, питании, не говоря о продуктов как овощи, фрукты, мясо-молочные, необходимо отметить, что ежедневный рацион этих семей составляет только чай и хлеб.

Во-вторых, состояние бедности, т.е. в этом состоянии семейные ресурсы направлены на удовлетворение ежедневных потребностей в еде, одежде и на обеспечение элементарных семейно-бытовых условий.

В-третьих, это состояние малообеспеченной семьи, когда семья живет в состоянии стесненности в жизненных условиях, предметов быта, здоровья.

В- четвертых, эти семьи, которые не имеют документов удостоверяющих их личность, либо они утеряны или своевременно не получали, нет регистрации и прописки по месту пребывания, свидетельство о регистрации брака, регистрации о рождении ребенка и т.д..

В совокупности эти семьи не получают социальную поддержку со стороны как государства, так и местных администрации, им не доступна услуги цивилизации как образование, посещение дошкольных учреждений, питьевая вода, водоснабжение, электричество и т.п., они являются семьями с нарушенной «нормальной жизни» [4,с.57]. Поэтому в смыслообразовании социальной безопасности эти семьи являются источником социальной напряженности.

Эффективная социальная политика не может быть при социальной напряженности. Основным критерием эффективности социальной политики и обеспечение социальной безопасности является возможность государства создавать условия для удовлетворения элементарных потребностей семьи как полноправного субъекта страны. Она достигается только тогда государством «обеспечивается нормальный уровень жизни семьи, отражающий степень удовлетворенности материальной и духовной потребностей семьи, складывающийся из нескольких компонентов: размера реальных душевых доходов, объема потребляемых благ и используемых услуг, соответствующими доходам ценам на товары и услуги, обеспеченности жильем»[5,с.34].

Одним из значимых форм социальной защиты малоимущих семей является предоставление льгот. Согласно действующему законодательству в Кыргызстане предоставляется 38 видов льгот различным категориям льготников. Например, согласно архивным материалам Государственного агентства социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республики, только в 2007 году льготами пользовались 297 тысяч семей [6, с.13]. Поэтому, для совершенствования механизмов раннего выявления семей с детьми находящихся в ТЖС, разрабатываются формы развитие социальных услуг для таких семей с детьми, а также предпринимаются усиленные социальные поддержки получателей пособий и льгот. На постоянной основе проводится работа по усилению адресности назначения совершенствование критериев определения нуждаемости семей в единовременном пособии.

Эффективность адресности определяется с помощью индикатора как доля крайне бедного населения, получающего пособия. Данный индикатор показывает охват крайне бедного населения единовременными пособиями. Эти индикаторы отражаются в официальном бюллетене Национального статистического комитета Кыргызской Республики по продовольственной

безопасности и бедности. Согласно этим индикаторам в 2015 г. пособиями было охвачено 25,5% семей, а в 2016 г. охват увеличился до 28,2%. Такая динамика свидетельствует об улучшении адресности таких пособий [7]. В 2018 г. прогнозируется дальнейшая положительная динамика, так как будут внедрены государственные стандарты оказания социальных услуг для семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В совокупности эти предпринимаемые меры со стороны государства, местного и муниципального сообщества направлены на обеспечение социальной безопасности в целом.

Список литературы:

1.Чынгышева А. Бедность как предмет экономического анализа. –Б., 2002, -211с.
2.Маматов А. Модернизация социальной сферы Кыргызской Республики. –Бишкек, 2003.-136с.
3.Усупова Н. Кыргызстан: проблемы едности в условиях трансформации общественно-политической жизни страны. –Б, 2011. – 282с.
4.Мырзакулова Ж.А. Бедность в зеркале нашей жизни. Вестник БГУ №1(3) 2004, -195с.
5. Холостова Е.И. Социальная политика. –М., 2001, -132с.
6. Социальные тенденции. –Б.,2016. -143с.
7.Архив Государственного агентства социального обеспечения при Правительстве Кыргызской Республики. Итоги деятельности в 2007-2016 гг.

УДК 343.163

Шобухин Владимир Юрьевич,
Урал мамлекеттик
юридикалык университетинин
прокурордук иш бөлүмүнүн
кафедрасынын доценти

КОНСТИТУЦИОННО-УКУКТУК ЖАКТАН ЖӨНГӨ САЛУУ ИШИН ПРОКУРАТУРА РОССИЯ ФЕДЕРАЦИЯСЫНДА ЖАНА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА: САЛЫШТЫРМАЛУУ-УКУКТУК АНАЛИЗ

Аннотация

Статья посвящена проблемасы конституционно-укуктук жөнгө салуу прокуратурасынын статусун Россиянын жана Кыргызстандын прокуратура. Автор ачат азыркы абалы конституционно-укуктук статусу бул прокуратуралардын, табат көйгөйлөр жана формулирует өркүндөтүү боюнча сунуштарды конституционно-укуктук жана уюштуруу негиздерин, прокуратура органдарынын ишин Россия Федерациясынын жана Кыргыз Республикасынын.

Негизги сөздөр: Конституция; статусу прокуратура; системасы жана функциялары прокуратура; прокурорлордун ыйгарым укуктары; проблемаларын укуктук жөнгө салу.

Шобухин Владимир Юрьевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорской деятельности
Уральского государственного
юридического университета

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация

Статья посвящена проблеме конституционно-правового регулирования статуса прокуратуры России и прокуратуры Кыргызстана. Автор раскрывает современное состояние конституционно-правового статуса данных прокуратур, выявляет проблемы и формулирует предложения по совершенствованию конституционно-правовой основы организации и деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации и Кыргызской Республике.

Ключевые слова: Конституция; статус прокуратуры; система и функции прокуратуры; полномочия прокуроров; проблемы правового регулирования.

Shobukhin Vladimir Yurjevitch,
Candidate Science (Law), Associate Professor,
associate professor of the prosecutor's activity
department of the Urals State Law University

CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND KYRGYZ REPUBLIC: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Annotation

The article is devoted to constitutional legal regulation of the status of the Prosecutor's office of Russia and the Prosecutor's office of Kyrgyzstan. The author reveals the current condition of constitutional legal status of Prosecutor's office. Reveals problems and formulates proposals for improving the constitutional foundations of organization and activity of Prosecutor's office in the Russian Federation and the Kyrgyz Republic.

Key words: Constitution; status of a prosecutor's office; the system and functions of the Prosecutor's office; powers of a public prosecutor; problems of legal regulation.

Прокуратура – важнейший государственный институт, основным предназначением которого является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Именно так законодателем определены цели функционирования прокуратуры и в России (п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» – *далее* ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») и в Кыргызстане (ч. 1 ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 17.07.2009 № 224 «О прокуратуре Кыргызской Республики» – *далее* Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики»). Это во многом и обусловливает особый правовой статус прокуратуры в государственном механизме данных стран, что закономерно выражается, прежде всего, в конституционно-правовом урегулировании основ их организации и деятельности. Как в Конституции Российской Федерации, так и в Конституции Кыргызской Республики содержатся специальные нормы о прокуратуре.

В Конституции Российской Федерации регулированию правового статуса прокуратуры посвящена отдельная статья – статья 129, которая находится в главе 7 под названием «Судебная власть и прокуратура» (до 2014 года глава называлась «Судебная власть»). В Конституции Кыргызской Республики специальные нормы о прокуратуре также обособлены в отдельной статье 104, которая расположена в разделе 7 – «Иные государственные органы». Данные обстоятельства безусловно свидетельствуют об особом конституционно-правовом статусе российской и кыргызской прокуратур. Отметим, что до 2014 года глава 7 Конституции Российской Федерации называлась «Судебная власть», что затрудняло решение вопроса о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. В этой связи уточнение названия рассматриваемой главы основного нормативного правового акта России путем разграничения деятельности судебной и прокурорской систем является, безусловно, правильным. Не менее предпочтительным, а даже весьма оправданным выглядит решение законодателя Кыргызстана об обособлении норм о прокуратуре и некоторых иных государственных институтах с особым правовым статусом в отдельном разделе Конституции Кыргызской Республики – «Иные государственные органы». Причем статье о прокуратуре в разделе

отведено первое место.

Сравнительно-правовой анализ статьи 129 Конституции Российской Федерации и статьи 104 Конституции Кыргызской Республики позволяет выявить как общие, так и отличительные черты в конституционно-правовом регулировании организации и деятельности указанных прокуратур и на основе этого сформулировать предложения по дальнейшему совершенствованию конституционно-правовой основы их статуса.

В российском основном нормативном правовом акте урегулированы преимущественно организационные вопросы, касающиеся назначения на должность и освобождения от нее прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры. В частности, закреплено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним по статусу прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом страны по представлению Генерального прокурора. Причем кандидатура прокурора субъекта Российской Федерации должна быть согласована с соответствующим регионом. На наш взгляд требование такого согласования следует исключить, поскольку оно противоречит принципам централизации и независимости прокурорской системы. Ведь на прокуроров субъектов Федерации возложен надзор за исполнением законов органами как исполнительной, так и законодательной власти в регионе. Назначение на должность и освобождение от должности прокуроров в статусе руководителей урегулированы также в ст. 83 и ст. 102 Конституции Российской Федерации, где перечислены полномочия Президента России и соответственно вопросы ведения Совета Федерации. Здесь положения статей 83 и 102, посвященные регулированию деятельности Президента и Совета Федерации, полностью согласуются с нормами статьи 129 о прокуратуре. Особого внимания заслуживает также ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, согласно которой полномочия (*однако, на наш взгляд, лучше вести речь о компетенции, а термин полномочия использовать применительно к прокурорским работникам*), организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. При этом формулировку «федеральным законом» возможно рассматривать в широком (без конкретизации) и узком смыслах. В последнем случае имеется в виду ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» как конкретный федеральный закон. В этом смысле стоит подумать о целесообразности изменения в ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации рассматриваемой формулировки на «федеральный конституционный закон» с соответствующей заменой ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» на ФКЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Таким образом, если не принимать во внимание ч. 1 ст. 129 следует отметить, что урегулировав некоторые организационные вопросы российский законодатель, к сожалению, упустил из виду функциональную основу прокурорской системы.

В статье 104 Конституции Кыргызской Республики ситуация противоположная. Здесь законодателем акцентировано внимание на закреплении основных функций прокуратуры, а именно предусмотрено, что прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается: надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной

свободы граждан; представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих. В отличие от ст. 129 Конституции Российской Федерации порядок назначения на должность и освобождения от должности прокуроров в статусе руководителей органов прокуратуры в ст. 104 основного нормативного правового акта Кыргызстана не урегулирован. Однако в отношении Генерального прокурора и его заместителей это предусмотрено в статьях 64 и 74 Конституции Кыргызской Республики, где урегулированы полномочия Президента страны и Жогорку Кенеша (парламента Кыргызской Республики, являющегося высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий). В частности, здесь предусмотрено, что Президент с согласия Жогорку Кенеша назначает Генерального прокурора. Он же (Президент) в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша. Президент страны по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности заместителей Генпрокурора. Отметим, что до 2014 года в Российской Федерации заместители Генерального прокурора назначались на должность Советом Федерации также по представлению самого Генпрокурора, а теперь, как мы уже указывали выше, по представлению Президента. Кроме того, Жогорку Кенеш дает согласие на привлечение Генерального прокурора к уголовной ответственности.

Еще упоминание о Генеральном прокуроре в Конституции Кыргызской Республики встречается в статье 67, посвященной вопросам привлечения Президента к уголовной ответственности, где предусмотрено, что привлечению Президента к уголовной ответственности предшествует отрешение его от должности, которое возможно только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления.

Согласно ч. 6 ст. 74 Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора. В свою очередь в ст. 13 Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» (Подотчетность Генерального прокурора) закреплено, что Генеральный прокурор подотчетен Президенту и Жогорку Кенешу. Он представляет им ежегодный отчет о состоянии законности в Кыргызской Республике. В Конституции России подобная норма отсутствует, но аналогичное требование содержится в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», в ст. 12 которого предусмотрена обязанность Генерального прокурора представлять палатам Федерального Собрания и Президенту страны ежегодные доклады о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Следует обратить внимание, что и в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и в Законе «О прокуратуре Кыргызской Республики» речь идет именно о подотчетности, а не о подчиненности. В связи с этим, например, имеет важное прикладное значение положение статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где законодатель совершенно справедливо и закономерно указал, что надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов осуществляется от имени Российской Федерации.

Таким образом, на основе сравнительно-правового исследования конституционных норм

о прокуратурах России и Кыргызстана возможно отметить не только теоретическую ценность, но и практическую значимость такого подхода, позволяющего выявить и проанализировать общие и отличительные черты конституционно-правовой основы статуса данных прокуратур, сформулировать конкретные выводы и предложения по дальнейшему развитию конституционно-правового регулирования их организации и деятельности. Так, с учетом изложенного представляется оправданным в разделе седьмом Конституции Кыргызской Республики наряду с теми вопросами, которые в настоящее время урегулированы в ст. 104, уделить внимание характеристике системы прокуратуры и основных принципов её организации и деятельности (сейчас здесь отражен только принцип единства), возможно предусмотреть основы статуса прокурорских работников, включая гарантии их профессиональной независимости. В Конституции Российской Федерации нормы о прокуратуре закономерно обособить в отдельной главе, где наряду с вопросами, предусмотренными сейчас в ст. 129, решить вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, обозначить цели и задачи, основные функции и принципы, закрепить гарантии неприкосновенности и независимости прокурорских работников, а также иные основы и особенности их правового статуса, сделать ссылку, что компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным конституционным законом о прокуратуре. Генеральному прокурору и нижестоящим прокурорам (на соответствующем уровне) конституционно предоставить право законодательной инициативы. Изложенные идеи наряду с перечисленными выше, безусловно, могут быть интересны и в рамках разработки предложений по дальнейшему развитию конституционного законодательства о прокуратуре Кыргызской Республики.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года // http://www.gov.kg/?page_id=30199&lang=ru
3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
4. Закон Кыргызской Республики от 17.07.2009 № 224 «О прокуратуре Кыргызской Республики» https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs/on-the-prosecutors-office-of-the-kyrgyz-republic.html

ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 316,42

Касымова Назира Омуркуловна
ф.и.к.
Ж. Баласагын атындагы КУУ

ЭМГЕКТЕН БААР ТАБУУ АДАМ БАКТЫСЫНЫН СУБЪЕКТИВДҮҮ ФАКТОРУ КАТАРЫ

Аннотация

Бул макалада, өтө маанилүү иш канааттануу сыяктуу эле, бактылуу көз көрсөткүчтү изилдөө болуп саналат. Респонденттердин ишинен канааттануу менен билимдин ортосундагы. Байланыш ар кандай эмгек өзгөчөлүктөрү менен канааттануусу, респонденттердин кесиптик даярдыгынын жараша

Негизги сөздөр: бакыт; иш канааттануу; иш абалы; жумуш шарттары; баркталбаган жана кадыр-барктуу кесип; бедел.

Касымова Назира Омуркуловна
к.ф.н.
КНУ им Ж.Баласагына

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ТРУДОМ КАК СУБЪЕКТИВНЫЙ ФАКТОР ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО СЧАСТЬЯ

Аннотация

В статье наиболее важным представляются исследования такого субъективного показателя счастья, как удовлетворенность трудом. Прослеживается связь между удовлетворенностью трудом и образованием респондентов, удовлетворенность различными характеристиками труда в зависимости от профессионального статуса респондентов.

Ключевые слова: счастье; удовлетворенность трудом; трудовой статус; условия труда; низкопрестижные и высокопрестижные профессии; престиж.

Kasymova Nazira Omurkulovna
Candidate of Philosophicf science
KNU named after Zh. Balasagyn, Bishkek

SATISFACTION WITH WORK AS A SUBJECTIVE FACTOR OF HUMAN HAPPINESS.

Abstract

In this article, studies of such a subjective measure of happiness as satisfaction with work are most important. The relationship between job satisfaction and the education of respondents. Satisfaction with

different characteristics of labor depending on the professional status of respondents

Keywords: Happiness; satisfaction with work; labor status; working conditions; low prestige and prestige professions; prestige.

Адамдагы бактылуу болуу сезими анын жашоосунун негизин түзүп факторлордун бири. Кандайдыр бир материалдык объектинин бир абалдан экинчи бир абалга өтүүсү анын башка объектилерден корголгон учурунда ишке ашпайт. Адамдын таанып билүүсүнүн негизги маселеси болуп, бири экинчиси менен тыгыз байланышта болгон[1] курчап турган дүйнөнүн ар кандай кубулуштарынын карым-катыштарын аңдап болүү саналат.

Биздин көз карашыбыз боюнча эмгектен алган канааттануунун натыйжасында же башкача айтканда эмгектен баар табуу менен адамдын бактылуу болуу сезимин изилдөө бир катар маанилүү маселелерден. Эгерде социалисттик коомдо эмгек адамдын чыгармачылыгынын эркиндигин көрсөткөн социалдык коомдун баалуулугу болуп эсептелсе, АКШ нын теоретиктери бул маселени жашоонун башка чөйрөлөрүндө өзүн көрсөтүүдөгү негизги образ катары карашат.

Эмгектин баркы капиталисттик чөйрөдө төмөн бааланат. Себеби эмгекти анын өндүрүүчүсүнөн бөлүп карашат да натыйжада адам ишмердүүлүгүндө өзүн инсан катары жоготот. Эмгек керектөө же талап кылуучу мамиленин объектисине айланат да эмгек чөйрөсү жумушчунун өзүн бекитүүсүнүн аймагы болбой калат б.а К.Маркстын "«эмгектен алыс жерде өзүн эркин сезет, ал эми эмгектенүү процессинде ал өзүн өзүнөн ажыратып, жулуп салган сыяктуу ... бул жерде анын эмгеги эркин эмес а зарыл .. бул эмгектен канаат алуу эмес, башка талаптарды гана канааттандыруу"[2].

"Ээликтен ажыратуу" түшүнүгүн америкалык социологдор адатта "татыксыздык" (ошол кырдаалга карата башкаруунун жоктугу); пикири жоктук (коомдук жана жекелик түшүнүктү жоготуу); өзүн өзү баалоонун жоктугу (коом тарабынан колдоого алынбаган каражаттар менен максатка жетүү нормасы); маданий ээликтен ажыратуу (коомдо кабыл алынган баалуулуктардан баш тартуу); өзүн ээликтен ажыратуу (өзүнө жакпаган иш менен алектенүү); коомдук коргоо (коомдук ээликтен ажыратууну сезүү).

Инсанды социалдык-философиялык жактан изилдөө чекити болуп анын жеке өзгөчөлүктөрү эмес, анын коомдук функциясын, коомдо аткарган ролу саналат. К.Маркс адамдардын коомдук (барынан мурда экономикалык) мамилелерин анализдөөдө "... индивид катары эмес класстын мүчөлүрү" [3] бул жерде белгилүү коомдук мамилелер жеке адамдык жалпылыктан келип чыгат.." коомдук түзүлүш тарабынан ажыратылган[4].

Коомдук системаны изилдөө менен гана инсандагы багыттын баалуулугун аныктоого болот б.а анын идеологиянын багытына берилгендигин, чыгармачылыгын көрсөтүү даражасын изилдөө. Бирок адамдын коомдук жүрүм-туруму бүгүнкү күн менен гана эмес анын мурдагы жашоосундагы алган тажрыйбаларынын, маданий баалуулуктарды билүүсүнүн негизинде ишке ашат. Ар бир индивид инсан катары азыркы болуп жаткан мамиленин гана эмес ал өткөн тарыхтын жана жеке өзүнүн өнүгүүсүнөн да көз каранды. Коомдогу бир эле кырдаал жеке адамдын ошол кырдаалга карата көз карашынын негизинде ар кандай иш аракеттердин жаралышына негиз болуп берет.

Мичигандык социалдык изилдөөлөр институтунун салыштырып изилдөөлөрүнүн негизинде объективдүү коомдо инсандар үч категорияга бөлүнөт: *1) тубаса;* акыл, ден соолук, жагымдуулук; *2) ээ болгон*: билими жана үй бүлөөлүк жана жеке каражаты; *3) калганы:* досторунун саны, бош

1 В.И.Ленин конспект книги Гегеля "Наука и логика"// Полн.собр. соч. – 29том – 131 б.

2 К.Маркс,Ф.Энгельс Соч- 2-басылышы 42 том 90-б

3 К.Маркс,Ф.Энгельс Немецкая идеалогия / Маркс,Ф.Энгельс Соч- 2-басылышы 42 том 90-б

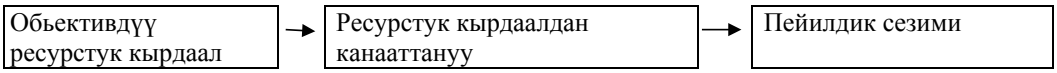
4 К.Маркс,Ф.Энгельск критике политической экономики // К.Маркс,Ф.Энгельс Соч- 2-басылышы 13 том 78-б

убактысы, диний ишеними[5]. Алардын жалпы бейпилдикке тийгизген таасири ар кандай көз карашта анализденген; жалпы коомдук бейпилдикти калыптандырууга карата түз таасир тийгизген сезим; “жалпы компеттентүүлүк сезимин” калыптандыруу таасири (өздөрүн өтө зээндүү, жөндөмдүү сезүү менен канаттануу сезимин билдире алган адамдар).

Бейкамдык сезимин жалпылап кароодо ар кандай объективдүү инсандардын ресурстарын субъективдүү баалоонун карым-катыштардын көз карандылыгынын чагылдырылышынын салыштырма үч бурчтугу (1 схеманы караныз)

1 - Схема

Бейпилдикти сезүү менен объективдүү инсандык ресурстун арасындагы көз карандылык



тике таасири

Физикалык ден соолук, адамдын жеке өзүнө тиешелүү болуу менен эгер начарлап кете турган болсо биринчи планга чыгат. Өзгөчө жашы улгайып калган адамдар ден соолугунун начарлоосунун таасиринде ишке жарамсыздык сезимине кабылышат. Азыркы учурда ден соолуктун кескин начарлап кетүүсү жашоонун ар кандай жалпы негативдүү моделдеринен көз каранды. Адат болгондой аз киреше тапкан адамдардын ден соолуктары да начар болот.

Адамдын жаш курагы, кирешеси жана билиминин анын жашоо сапатына тийгизген таасири бири экинчиси менен тыгыз байланышта болгондуктан бейпилдикти сезүү сезимине алардын кайсынысы көбүрөөк таасир берип жаткандыгын билүү оңой эмес.

Изилдөөлөр көрсөткөндөй ден соолугу начар ададар (инвалиддер, пенсионерлер, улуу ата Мекендик согуштун, авган согушунун, баткен окуясынын катышуучулары, Чернобыль кырсыгынын куткаруучулары)өздөрүнүн кирешесине жана “жашоодогу алган энчисине” ыраазы эмес.Стресс жана чыңалуунун натыйжасы жумушу жок адмдардын тайпаларынын психологиялык абалы менен туура келет. Бул эки топ башка социалдык-демографиялык топтордун ичинен бакытты эң аз сезгендерине киришет.

Жагымдуу, сүйкүмдүү адамдар (жеке ишкерлер, банкирлер, финансистер, дипломаттар алардын балдары ж.б.) орточо көз караштан караганда өздөрүнүн жашоосун башка респондентерге караганда баалашат. Мындай адамдар башкалардан эртерек кызмат тепкичинен жогорулайт. Алар ийгиликтерге көбүрөөк жетишет. Автор бул нерсени табигый нерсе катары баалайт анткени сырткы көрүнүшү жагымдуу адамдардын ийгиликке жетүү шансы ар дайым жогору. Тыкан, таза кийинген жакшы жүрүм-туруму бар адамдар башкаларга сүйкүмдүү көрүнө тургандыгы да маалым. Ошондуктан мындай адамдар өздөрүнүн жашоосуна да канааттануу менен мамиле кылышкандарга кирет. Социалдык сурамжылоолордо көрсөтүлгөндөй мындай адамдар ийгиликтерди багындырган эмгегинен баар тапкан бактылуу адамдар катары да көрсөтүлөт. Бактылуулуктун бир белгиси катары эмоциялык абал да эсептелет адамдардын маанайынын жогору болушу анын эмоционалдык абалы менен тыгыз байланышта сырткы келбети жагымдуу адамдардын эмоционалдык абалынын жогору болушу да анын позитивдүү маанайы менен байланыштуу.

Адамдын бейпилдик сезимине таасир берген негизги фактор кайсы? Автордун пикири боюнча адамдын кирешеси каналы көп болсо анын алган билими да жашоого болгон көз карашы да жогору болот.

Адамдар бири экинчисинен жаш өзгөчөлүгү, этникалык теги, жаш курагы, экономикалык

5 МарксК., Энгельс Ф. К критике политической экономике//Маркс К.,Энгельс Ф.Соч.- басылышы-13т.-78б.

абалы жана билими менен кескин айырмаланат. Бирок күнүмдүк тиричиликте ал ажырым анчалык деле байкала бербейт. Респонденттердин өзүн-өзү баалоосун ишсиздик, ажырашуу сыяктуу тескери факторлор да бир кыйла төмөндөтөт.

Адамдардын эмгектенүүдөн канаат алуусунун негизги модели болуп А.Кэмпбеланын авторлош болуп жазган "Американын жашоо сапаты" деген эмгегинде келтирилген жалпы концептуалдык моделди саналат. (2-схеманы караныз)[6].

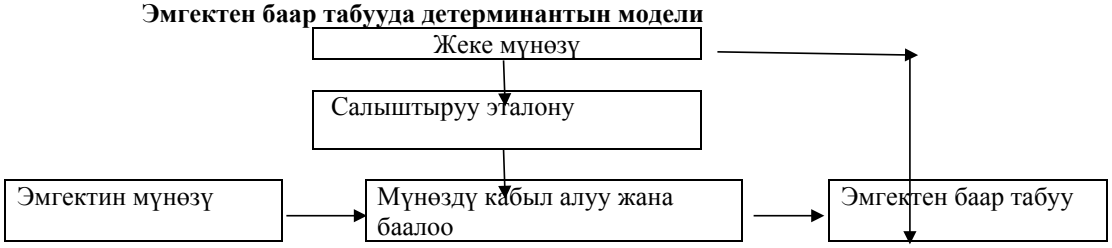
Аталган моделде ушул сыяктуу башка изилдөөлөрдөгүдөй эле эмгекти мүнөздөө төрт ченем бирдигинен турат.

1) *Комфорт же жайлуулук* иштөө үчүн орундун шарты жана убакыттын жетиштүүлүгү
2) *Иштин мазмунунун кызыктуулугу* өзүнүн жөндөмүн жана көндүмүн көрсөтүү мүмкүнчүлүгү
3) *Акчалай сыйлык,* эмгектин баасы жана камсыздандыруунун бар болушу
4) *Иштеги кесиптештер* менен мамиле

Биздин изилдөөлөрүбүздүн жүрүшүндө иштеги кездешүүчү өткөөл кырдаалдарда эмгектенүүдөн канаат алуу, төлөнүүчү акыга, иштин кызыктуулугуна, иште өзүн көрсөтө билүүсүнө тыгыз байланышат.

2 – схема

Эмгектен баар табууда детерминантын модели



Иштеген аялдар өзлөрүнүн кесиптерин канча бир деңгээлде маанилүү деп эсептегенине карабастан үй жумуштарын жасоодо чоң канаат алышат (70%) айлык акы алган өз кесибине салыштырганда (30%). Алардын ишке карата ар кандай пикирге ээ болуусу негизинен жаш курагына жана коомдогу абалына, үйдөгү кирешенин башкы булагына да карата болот. Аялдардын бир катары өз ишине канааттанбагандыгы коомдогу ар кандай өзгөрүүлөргө жана алардын кесибинин беделинин төмөндөшүнө жумушсуздук жана айлык акынын аздыгына карата болот.

Адамдын ишинин анын жашоо сапатына тийгизген таасирин иликтөөдө биз иштеген адам менен жумушсуз адамдын, пенсиядагы адам менен ошол эле куратк бирок иштеп жүргөн адамдын иштен канаат алуусу менен жашоо сапатын салыштырып изилдеп келип мындай пикирге токтолдук.

Жумушсуздук жашоо сапатына көп тармактан терс таасирин тийгизет, эркектер жумушсуз калууда аялдарга караганда бир катар оор жагдайларга дуушар болушат. Пенсияга кетүү кандайдыр бир деңгээлде жумушсуздук менен жакындашып кетет. Ден соолугунун начарлашы улгайып калдым деген стреотиптер менен пенсияга чыгууну бир катары өтө оор кабыл алышат, ошондой эле ага төлөнүүчү акынын аздыгы да себеп болот.

Пенсионерлердин көпчүлүгү өздөрүнүн жашоо образы менен макул болушпайт да иштеп жүргөн бир катар өзү теңдүүлөрдөн өздөрүн төмөн сезишет. Алардын ичинде өздөрүн башка коомдук ролдордо алып жүргөндөрү учурдагы абалына тез адаптацияланат.

Ошондой эле бири бирине көз каранды болгон эмгектенүүдөн канаат алуу менен жашоо

6 Campbell A. ConverseP.H. The Quality of American life. Perceptions,Evaluations and Satisfactions.- N.Y.Russell Sage Foundations, 1976.- XI, - P.585.

сапатынын башка ченемдерин бириктирип турган башкы нерсе финансылык абалы, ар кандай иштер, үй бүлөөлүк жашоо ж.б

Аталган багытта изилдөөлөрдү жүргүзүү менен катар биз, жогоруда саналган ишмердиктин төрт мүнөзүн алардын ишмердүүлүгүн, кесиптеринин жумушчу катары коомдо кабыл алынышын карап көрдүк.

1 таблица

Респондентин кесиптик статусуна жараша ар кандай эмгек мүнөздөмөсүнөн канааттануусу

Кесиби	**Иштин мазмуну**	**Финасылык сыйлык**	**Кесиптештери менен мамиле**	**Эмгектин шарты**
Финансистер	Ортодон жогору	Ортодон жогору	Ортодон бир аз жогору	Ортодон жогору
Банкирлер	Ортодон жогору	Ортодон жогору	Ортодон бир аз жогору	Ортодон жогору
Менеджерлер	Ортодон жогору	Ортодон жогору	Ортодон бир аз жогору	Ортодон жогору
Ишкерлер	Ортодон жогору	Ортодон жогору	Ортодон бир аз жогору	Ортодон жогору
Юристер	Ортодон жогору	Ортодон жогору	Ортодон бир аз жогору	Ортодон жогору
Тейлөө кызматындагылар	Орто	Орто	Ортодон бир аз жогору	Орто
фермерлер	Орто	Орто	Орто	Ортодон бир кыйла төмөн
Окумуштуулар жана мектеп мугалимдери	Ортодон бир кыйла жогору	Ортодон бир кыйла төмөн	Орто	Ортодон төмөн
Техникалык кесиптин ээлери, инженерлер	Орто	Ортодон бир кыйла төмөн	Орто	Ортодон төмөн

Ошентип, 1 таблицадан көрүнүп тургандай менеджерлер жана ишкерлер өздөрүнү ишин өтө кызыктуу жана өз күчтөрүн көрсөтө алгандай эсептесе, тейлөө кызматындагылар өз ишин чыгармачылык мүнөзгө ээ жана кызыктуу деп эсептешет. Фермерлер өз иштери тууралуу өтө кызык позицияда өз ишин коомдук бейпилдикте ортодон төмөн баалоо менен катар өз иштеринин шартына абдан ыраазы болушат. Жалпылап айтканда иштин беделдүлүгү кайра эле барып анын мазмунуна же айлык акыга жана жеке адамдын эмгектенүүдөн алган канааттануусуна барып такалат.

Жашоонун сапатын изилдөөчүлөр көпчүлүк учурда респонденттин социалдык статусун жана кесибин “беделдүлүгү жогору” жана “беделдүлүгү төмөн” деген так түшүнүк менен карашат. Тактап айтканда азыркы эгемендүү Кыргызстанда “ак жакачандар” (саясатчылар, финансистер, банкирлер,чиновниктер, юристер) “көк жакачандарга” (кесипкой жумушчулар) салыштырганда көпчүлүк учурда өздөрүн “өтө бактылуу” аташат. Таблицада көрүнүп тургандай банкирлер, менеджерлер, юристер, ишкерлер, финансистер өз ара анча деле айырмаланышпайт.

Тейлөө кызматындагылар менен фермерлер орточо салмакты ээлешсе эң төмөнкү орун илимдеги адамдар, мугалимдер жана инженерлерге тиешелүү болуп калган.

Биздин көз караш боюнча аталган изилдөөнүн авторлору “квалификациялуу жумушчулар” категориясын терең карабастан туруп чечим чыгаргандай. Базар экономикасындагы мамиленин шартында квалификациялуу жумушчулардын позициясы негизги орундардын бирин ээлөөсү шарт. Анткени алардын чыгармачыл потенциалын пайдалануу азыркы коом үчүн зарыл керек. Кесипти мыкты билген адамдарга болгон суроо талап күн санап өсүүдө.

Бирок ошол эле учурлүлүда ошол кесипкөй жумушчулар өздөрүнүн иштөө шартына жана ага төлөнүүчү айлык акынын көлөмүнө ыраазы болбой келет. Ошонун натыйжасында алар өз ишинен толук канат ала албай келет.

Ошондой эле эмгектен баар табуу менен респонденттин билиминин ортосунда да түздөн түз байланыш бар. Ошондуктан акыркы мезгилде алган билимдери болгон менен айлык акынын көлөмүнө чыдабаган жаштар өз кесиптерин башка кесип менен алмаштырып иштегенге да мажбур. Айрым учурларда жогорку билим алган адамдарга караганда орто кесиптик билимдин ээлери жогорку айлык маяна менен иштешет. Бул болсо корунгандык сезимин да жаратпай койбойт.

Жыйынтыктап айтканда адамдын эмгегинен баар таап бактылуу болушунун шарты анын иштөө шарты, кесиби жана алган маянасынын көлөмү менен тыгыз байланыштуу.

Колдонулган адабияттар:

1.В.И.Ленин конспект книги Гегеля “Наука и логика”// Полн.собр. соч. – 29том – 131 б.
2.К.Маркс,Ф.Энгельс Соч- 2-басылышы 42 том 90-б
3.К.Маркс,Ф.Энгельс Немецкая идеалогия / Маркс,Ф.Энгельс Соч- 2-басылышы 42 том 90-б
4.К.Маркс,Ф.Энгельск критике политической экономики /К.Маркс,Ф.Энгельс Соч-2-басылышы 13 том78-б
5. МарксК., Энгельс Ф. К критике политической экономике//Маркс К.,Энгельс Ф.Соч.-басылышы-13т.-78б
6.Campbell A. ConverseP.H. The Quality of American life. Perceptions,Evaluations and Satisfactions.- N.Y.Russell Sage Foundations, 1976.- XI, - P.585.

УДК 297 (575.2)

Көчкүнов Айдарбек Сулайманкулович,
т.и.д, профессордун м.а.
Кыргыз Республикасынын Президентине
караштуу мамлекеттик башкаруу академиясы

КЫРГЫЗДАРДЫН САЛТТУУ МАДАНИЯТЫНДА ИСЛАМ ДИНИНИН ЭЛЕМЕНТТЕРИ (МАМЛЕКЕТТИК МАДАНИЙ САЯСАТТЫН ДИНИЙ АСПЕКТИЛЕРИН ИЗИЛДӨӨ МАСЕЛЕЛЕРИ)

Аннотация

Макалада кыргыздардын салттуу маданиятында ислам динининэлементтерин изилдөө, аларды исламга чейинки жөрөлгөлөрдөн ажыратып көрсөтүү маселеси каралган.

Негизги сөздөр: Кыргыз; дин; Ислам; ырым-жырым; салт; үй-бүлө; эл.

Кочкунов Айдарбек Сулайманкулович,
д.и.н., и.о.профессора,
Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики

ЭЛЕМЕНТЫ ИСЛАМСКОЙ РЕЛИГИИ В ТРАДИЦИОННОЙ КУЛЬТУРЕ КЫРГЫЗОВ (К ВОПРОСУ ИЗУЧЕНИЯ РЕЛИГИОЗНЫХ АСПЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ)

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы изучения исламских религиозных элементов в традиционной культуре кыргызов, дифференциации их от доисламских обычаев и обрядов.

Ключевые слова: кыргыз; религия; Ислам; обряд; традиция; семья; народ.

Kochkunov Aidarbek Sulaimankulovich,
Doctor of Historical Sciences, Professor,
Academy of Public Administration
under the President of the Kyrgyz Republic

ELEMETS OF THE ISLAMIC RELIGION IN THE TRADITIONAL KYRGYZ CULTURE (TO THE QUESTION 0F STUDYING RELIGIOUS ASPECTS OF THE STATE CULTURAL POLICY)

Annotation

The article examines the issues of studying Islamic religious elements in the traditional Kyrgyz culture, differentiation from pre-Islamic customs and rituals.

Keywords: Kyrgyz; religion; Islam; rite; tradition; family; people.

Дин бүгүнкү күндө коомдук жана үй-бүлөлүк турмуштун ажырагыс бөлүгү болуп, элдин жана инсандын руханий турпатын түзүүдө маанилүү ролду ойноп келе жатат. Бул жагдайды көз жаздымдан чыгарбай, теориялык жана практикалык жактан такай изилдөө коомдук илимдердин негизги милдеттеринен болуп эсептелет. Алардын ичинен айрыкча мамлекеттик маданий саясаттын диний аспектилери терең жана ар тараптуу изилдөөлөрдү талап кылат. Мамлекеттик жана муниципалдык башкаруучулар элдин маданиятында дайыма эле элдик (этникалык) жана диний жагдайларды ажырата билишпейт. Натыйжада мамлекеттик маданий саясатты жүргүзүүдө катачылыктарга, туура эмес көз караштарга, жыйынтыгында карама каршылыктуу чечимдерин кабыл алынышына жол берилип келет. Мына ушундай жагдайларга бөгөт коюу ниетинде бул макалада кыргыздардын салттуу маданиятында ислам дининин элементтерин изилдөө, аларды элдик (этникалык) жөрөлгөлөрдөн ажыратып көрсөтүү максаты коюлган.

Ислам дининин элементтери кыргыз элинин жеке, үй-бүлөлүк, коомдук мамилелерине, турмуш тиричилигинее байланыштуу ырым жырымдарына, жөрөлгөлөрүнө, чарбалык иштерине жана башка жагдайларына кирип, алардын ажырагыс бөлүгү болуп калган. Айрым учурларда исламдын элементтери менен кыргыз элинин ага чейинки ырым жырым, жөрөлгөлөрү бири бири менен ширелишип, өз алдынча комплекске айланганын көрөбүз. Мындай көрүнүш кыргыздардын ичинде гана эмес Борбордук Азиядагы башка коңшу элдердин этномаданий өнүгүшүндө дагы жолуктурабыз.

Кыргыздардын жеке жана үй бүлөлүк турмуш тиричилигинде ислам дининин эрежелери ар кандай деңгээлде киргенин тарыхый, этнографиялык материалдардан, элдик оозеки чыгармаларынын үлгүлөрүнөн ж.б.у.с. маалыматтардан кезиктиребиз. Жалпы жолунан алып караганда 19-кылымдын жарымына чейин ислам дини кыргыздардын жеке жана үй- бүлөлүк турмушунда анча терең сиңбегендиги тууралуу далилдүү маалыматтар бар. 19-кылымдын экинчи жарымында кыргыз арасында тарыхый-этнографиялык материалдары жыйноого келген М.Венюков, Ч.Валиханов ж.б. кыргыздар кудай деп Алланы айтпастан Теңирди айтаарын жана бул түшүнүк алардын арасында кеңири колдоноорун жазышкан. Тарыхый булактарда кыргыздар ислам дини тууралуу түшүнүктөрү үстүртүдөн, диндин негизги жол жоболорун фергана, анжиян, кашгар тараптан келген соодагер, сопулардан, татар, башкыр молдолорунан үйрөнүшөөрүн айтып келишкен. Ошол эле Ч.Валиханов кыргыздардын бардыгы мусулманчылыкта, бирок ислам дининин жол жоболорун, эрежелерин билишпейт, алардын арасында билимдүү молдолор жокко эсе деген оюн айткан[4:192, 343]. Бирок бул окумуштуу кыргыздардын бир гана бөлүгүн - чүй-көл тараптын мисалында айтканын эсибизден чыгарбашыбыз керек. Түштүк кыргыздарында, айрыкча фергана өрөөнүнүн кыргыздарында бул мезгилде ислам дини кадимкисиндей орноп, анын эрежелери исламга чейинки эрежелерди сүрүп чыгаруу тенденциясы орун алган.

Бирок жалпы жолунан айтканда кыргыз жергесине келген саякатчы, окумуштуулар кыргыз ичинде ислам дини начар тарап, эл дагы эле болсо исламга чейинки жөрөлгөлөрдү сактап келгенин жазып кетишкен. Кийинки мезгилде ишке ашкан тарыхый-этнографиялык изилдөөлөр бул пикирлерди негизинен бекемдейт [1;2;6].

Кыргыздардын совет мезгилинен чейинки ырым жырымдарындагы Ислам дининин элементтери кайсылар, алар элдик салтка кандай деңгээлде киргенин кыскача талдоого өтөлү.

Адамдын жашоо-турмушу менен байланышкан каада-салттар, үрп-адаттар жана ырым-жырымдар өзүнүн мазмуну боюнча ары бай, ары татаал этномаданий комплексти туюндурат. Анда социалдык-экономикалык жана маданий өнүгүштүн ар кандай деңгээлдеринде, ар кандай тарыхый доорлордо пайда болгон салттар жана ырым-жырымдар абдан чырмалышып, синкреттик (аралаш) мүнөзгө ээ болгон. Алардан ислам салттары менен катар исламга чейинки диний ишеним, сыйынуу

жана башка салттардын бүтүндөй катмарын көрүүгө болот. Салттардын басымдуу бөлүгүндө исламга чейинки көрүнүштөр арбын жолуккан. Ошондой эле салттардын мүнөзүнө жана аракетине уруулук жана патриархалдык карым-катнаштар өтө күчтүү таасир тийгизген. Экинчиден, ислам дини кыргыз уруулары жашаган аймактарда бирдей деңгээлде тараган эмес, анын натыйжасы катары кыргыздардын ырым-жырым, турмуш тиричилик иштерине дагы бирдей сиңген эмес. Түндүк кыргыздарында исламдын эрежелери үстүртөдөн орногон. Ал эми түштүк кыргыздарында ислам эрежелери элдин ырым жырымдарына, салтына, турмуш тиричилик иштерине кенен жана терең жайылып, натыйжада жалпы этномаданий өзгөчөлүктөрдүн калыптанышына алып келген.

Совет бийлиги орногонго чейинки кыргыз элинин турмуш тиричилигинде ислам өзүнчө идеологиялык, социалдык маданий, укуктук фактор болуп калган. Элдин жашоосун, адамдардын мамилелерин (үй бүлөлүк, нике, мүлк, мурас ж.б.), талаш-тартыш, чыр-чатактарын миңдеген жылдардан бери жөнгө салып келген адат укугу акырындап шариат укугу менен алмаша баштаган. Бул процесс түштүк аймактарда тез жүрүп, натыйжада шариат негизги укуктук системага айланган. Ал эми түндүк аймактарда шариаттын эрежелери үстүртөдөн тараган. Бул аймакта адат укугу өз позицияларын бекем сактаган. Кийинчерээк, Кыргызстан Россия империясынын курамына киргенден кийин орус колониалдык администрациясы адатты кандайдыр бир деңгээлде модернизациялап эл ичиндеги араздашууларды чечүүдө укуктук негиз – Эрежелерди түзүп чыккан. Мына ошентип кыргыз элинин ичинде эки, ал эми Россия империясынын курамына киргенден кийин үч укуктук система чогуу жашап келген. Империянын мыйзамдары, айрыкча оор кылмыштар боюнча, үстөмдүк кылганын баса белгилешибиз керек [5].

Ислам дини кыргыз элине бери дегенде VIII кылымдан бери тааныш болчу десек жаңылышпайбыз. Кыргыздар жана башка түрк элдери жайгашкан аймакта ислам бир нече жолу мамлекеттик дин катары жарыяланган. Бирок тарыхый булактардын көпчүлүгүндө орто кылымдары жана кийинки мезгилдери ислам кыргыз элинин ичинде анча сиңбегендиги тууралуу маалыматтар бар. Демек, эл күнүмдүк жашоо тиричилигинде исламга чейинки үрп-адат, салт-санаа, жөрөлгөлөрүн бекем сактап келген. Ошону менен катар кыргыз элинин ырым-жырым маданиятына ислам эрежелери акырындап кире баштаганы, айрым аймактагы кыргыздарда алар үстөмдүк кыла баштаганы чындык. Ар бир элемент кайсы мезгилде, кандай шарттарда киргени тууралуу айтыш кыйын. Бирок ислам маданияты бекем орногон аймактарга чектеш жашаган кыргыз уруулларында исламдын эреже, жол-жоболору акырындап орун алып, кийинчерээк ага чейинки эрежелерди, үрп-адат, салт-санааларды сүрүп чыгара баштаганы объективдүү процесс болгон[1; 7: 468-477].

Ошентип жаңы тарыхый кырдаалда ислам кыргыз элинин социо- маданий турмушунун ажырагыс бөлүгү боло баштаган.

Кыргыздын жеке жүрүм-турумундагы өзгөрүүлөр албетте ислам динин негизги парздарын аткаруу менен байланыштуу болгон. Ал беш маал намаз окуу, орозо тутуу, битир берүү, мүмкүнчүлүгү болсо Меккеге ажылыкка баруу ж.б.

Кыргыз элинин совет бийлигине чейинки салтту ырым-жырым маданиятынын бүтүндөй катмары баланын төрөлүшү, анын телчигип басышы жана балдарды тарбиялоо менен байланыштуу. Көчмөн тиричиликтин шарттарында социумдун толук кандуу жана татыктуу жашоосу үчүн калктын саны жана сапаты өтө маанилүү эле. Көп сандуу, сак-саламат укум-тукумга ээ болуу үй-бүлөнүн мыктысы, уруунун байгерлиги, элдин кубаты катары саналган. Көп тукумдуу болуу ислам динининин талаптарына толугу менен шайкеш келген. Кудай таала канча бала берсе ошону алуу, баарына бирдей мамиле кылуу бекем эрежелерден болуп эсептелген. Наристенин, айрыкча уулдун төрөлүшү үй-бүлөнүн, айыл журтунун чоң бактысы, чыныгы майрамы болчу.Тескерисинче, баласыз үй чоң кайгыга баткан. Турмушка чыккандан кийин аялдар баланын төрөлүшүн самап күтүшкөн. Бойго

бүтүүнүн, кош бойлуулуктун биринчи белгилери пайда болгондон тартып үйдөгүлөр келинди оор жумушка салбай, анын сураныч, өтүнүчтөрүн канааттандырып, үйдө жалгыз калтырышкан эмес. Келинге карата жана анын курсактагы баласын сактап калуу үчүн ар кандай түшүнүктөр, ишенимдер, магиялык аракеттер аткарылып келген. Алардын айрымдары ислам дининин символдору менен байланыштуу болуп эсептелген. Маселен, ислам дини менен байланыштуу ыйык жерлерге зыярат кылуу, дуба кылып алла тааладан бала тилөө ж.б.у.с.

Кыргыздардын төрөткө байланыштуу ырым-жырымдарында үй кутунун пири, баланы сактоочу - Умай-эненин культу бийик турган. Төрөгөн аял менен баласына кол тийгизүүдө "Менин колум эмес, Умай эненин колу" деп шыпаа кылышкан. Исламдын кириши менен Умай аталышы менен катар, исламда Фатима жана Зухра, кыргызча "Батма-Зуура" аталыштарын да бирге колдоно баштаган. Балага *ат коюуга* өтө чоң маани беришип, бул милдетти эркектер гана аткарган. Исламдын эрежелери бекемирээк орногон кыргыздардын ичинде *азан* чакырып ат коюу жөрөлгөсү аткарыла баштаган. Ат коюуга чакырылган адам мусулманчылыкты таза туткан киши болгон. Ал азан чакыргандан кийин баланын эки кулагына атын үч кайталап айтып, батасын берген. Балага ысымды негизинен исламга тиешелүү символдордон тандап койгон.

Бала төрөлгөндөн тартып ар кандай ырым-жырымдарды өткөрүп келишкен, алсак *жентек, бешик той, карын чачын алуу, баланын кыркы, тушоо кесүү, эркек баланы отургузуу ("сүннөт"), атка отургузуу, чач алуу, мурут серпүү* ж.б. Бул ырым-жырымдардын ар бири өзүнчө көрүнүш болуп, өз ыргагы менен кетип, ар биринин ритуалдык мааниси терең болгон. Албетте булардын көпчүлүгү кыргыздардын исламга чейинки маданиятынын элементтери болуп эсептелет. Бирок, айрымдары, маселен, *сүннөткө отургузуу* толугу менен исламдын парзы болуп эсептелет. Бул жөрөлгө маанилүү деп эсептелип молдонун катышуусу менен ишке ашкан жана чоң той менен коштолгон.

Кыргыз элинин шаан-шөкөттүү жана өзгөчө мазмунга бай жөрөлгөлөрүнүн бири – *үйлөнүү-үлпөт тою*. Тойдун толук цикли бардар адамдардын үйүндө өткөн. Кудалардын өз ара сүйлөшүүсү менен кызга "калың" төлөнгөн. Калыңдын негизги түрү – мал. Үйлөнүү үлпөтүндө кыргыздын исламга чейинки ырым-жырымдары басымдуулук кылган. Бирок ошону менен катар жаш жубайлар бирге жашоосун ислам дининин эрежесине ылайык *нике кыюу* менен башташкан. Бул процессти толугу менен молдо ишке ашырган.

Үй-бүлө, нике, мүлк, мурасты бөлүштүрүү жана башка мамилелеринде акырындап шариаттын эрежелери кире баштаганын көптөгөн тарыхый материалдар далилдей. Айрымдары, маселен бойго жете элек кызга үйлөнүү, көп аял алуу кыргыздардын исламга чейинки салттары болуп, ислам дини аларды бекемдеген.

Ислам дининин элементтери кыргыздардын сөөк коюу, арбактарды эскерүү ырым-жырымдарында кененирээк орногон. Сөөк коюу бир нече этаптан турган: *кабар айтуу*, *тул көтөрүү*, *кара кийүү, өкүрүү, конок алуу, сөөк жуу, кепинге алуу, узатуу, сөөктү коюу*; сөөк коюлгандан кийинки ырым-жырымдар – мүрзөдөн кайтып келгендердин жалпы *өкүрүүсү*, маркумдун кийимдерин, буюмдарын таратуу же мүчө, эгер аял көз жумса өтө чоң эмес (50х50) кездеменин бөлүктөрүн же *жыртыш таратуу* жана *тамак тартуу* – кара аш. Эскерүү цикли – *үчүлүк, жетилик, кырк*ы (Чүй, Талас өрөөндөрүндө кыргыздардын айрым топтору 52-күнүн да өткөрүшкөн) жана жылдыгы – *ашы*. Түштүк кыргыздарында исламдын таасири менен ар аптанын төртүнчү күнү *пайшамбилик* өткөрүп маркумга арнап куран окутуу тартиби орной баштаган [1;6;7].

Маркумду жерге берүү жана анын арбагын эскерүү дээрлик үй-бүлөлүк-туугандык, коомдук мүнөзгө ээ болгон. XIX кылымда XX кылымдын башында сөөктү коюуга даярдоо жана сөөк коюу ритуалдарында исламдын эрежелери көрүнүктүү орунду ээлей баштаган. Эң эле белгилүү элементтерине сөөк жуу, кепинге алуу, дооран түшүрүү (өлгөн адамды күнөөлөрүнөн арылтуу),

жаназа окуу, ошондой эле эскерүү иретиндеги жөрөлгөлөрдөн сөөктү көмгөндөн кийин куран окуу шарт болгон. Сөөктү көргө киргизгенден кийин маркумдун башын кыбыланы каратуу бекем сакталчу эрежелерден болуп эсептелген. Сөөк комүлгөндөн кийин бир нече ирет куран окуу, жети күн катары менен таң сөгүлө электе мүрзөгө келип куран окуу милдеттүү жөрөлгөлөрдөн болуп калган. Дин бекем орногон түштүк аймактарында ислам шартына ылайык өлүктүн денеси муздай электе көргө коюу жөрөлгөсү жаңы көрүнүш болгон. Ата-бабалардын арбактарына арнап куран окуу бузулгус эрежелерден болуп калган. Белгилей кетүүчү жагдай маркумду мүрзөгө алып баруу, көмүү тажыясына эркектер гана катыша алышкан. Бул дагы кыргыздардын арасына кирген ислам жөрөлгөлөрүнүн бири болуп эсептелет.

Календардык мүнөздөгү салт, ырым-жырымдарда дагы исламдын элементтери аздыр-көптүр кире баштаган. Белгилүү бир календарлык даталарга арналган салттарда жана ырым-жырымдарда ар кайсы доорлордун салттарынын катмарлануу байкалат. Айрым салттар толугу менен календардык мүнөзгө ээ болгону менен алардын аткарылышында ислам дининин символикалары пайдаланылган. Мисалы, түштүктүн айрым райондорунда жалпы элдик мүнөзгө ээ болгон *Нооруздуу* тосуу салтында курандын астында мал жан, бала бакыраны чубалтып өткөрүү орун алган. “Жер-Суу тайуу” - *түлөө* же жер, суунун ээлерине курмандык чалуу ырым-жырымдарында куран окуу, бата кылуу дагы кеңири орун ала баштаган. Курмандык жаныбарын соёрдо аны кыбыланы каратып *“Бисмилля, Аллаху акбар”* деп келгендердин баары бата кылышкан. Эт бышып түлөөгө келгендердин баары дасторконго текши отурушканда атабабалардын арбактарына куран окулуп андан кийин тамакка киришкен [7].

Исламдын негизги майрамдары “*орозо айт*” жана “*курман айт*” кыргыздардын совет мезгилине чейинки ырым-жырымдарында ар кандай деңгээлде орун алган. Диндин эрежелери бекем орногон түштүк кыргыздарында бул майрамдар коңшу жашаган өзбек жана тажик элдеринен кем эмес деңгээлде аткарылып келгени тууралуу тарыхый материалдар арбын. Ал эми түндүк кыргыздарында бул эки майрам элдин арасында текши тараган эмес жана ага диндин талаптарындай маани берилген эмес. Буга кызык тарыхый факт келтирели: белгилүү манап Ормон орозону жайдын саратан мезгилинен кыш мезгилине которууга буйрук берген. Мындан сырткары орозо ортолоп калган мезгили жаштардын үймө үй кыдырып *жарамазан* айтуу салтка айланып, кыргыз поэзиясынын тарыхында өзүнчө көрүнүш болуп калган. Жарамазан айтып келгендерге үй ээлери тамак аш берип, буюм-тайым ыроологон. Жооп иретинде жарамазанчылар үй ээлерин ого бетер мактап, алкап, берешендигин көкөлөтүп, бата берип кийинки үйлөргө өтүшкөн. Кур кол узаткан үйлөрдүн сараңдыгын ырдашып, какшыкташып, айрым учурларда шылдыңдап да кетишкен. Ушул эле катардагы салттарга *Кадыр түн* тозуу адаты кирген. Ал орозо башталгандын жыйырма жетинчи күнү тозулуп, үй ээлери же топ түнү бою кирпик какпастан жайылган дасторкондун үстүндө маек курушкан, ырдашкан, кызыктуу окуялардан кеп салышкан. Бул түнү алла таала ырайымын төгүп, адамдардын жолун ачат, күнөөлөрүн кечирет, келечек тагдырларын туура жолго салат деп ишенишкен.

Орозо айт менен Курман айт майрамдары шаан шөөкөттүү майрамдардан болуп эсептелген. Майрамдардын алдында отурукташкан кыргыздарда үй ичи, короо жай иретке келтирилип, курмандык жандыгы союлуп, боорсок жана башка тамактын түрлөрү жасалып, арбактарга арналып куран окулган. Кээ бир учурларда боз үйдүн ичиндеги очокту айланта кырк май чырак жагышып, арбактарга арнап куран окушкандан кийин аларды отко ыргытышкан. Бул жөрөлгө албетте, исламдан келген эмес, ал ага чейинки жөрөлгөлөрдөн, бирок ислам менен жуурулушуп калганы чындык. Мындан сытркары үймө үй кыдырышып *айтташкан*.

Ислам динин символдору кыргыздын ырым жырымдарында дагы орун алган. Тумар чийдирүү

- курандын үзүндүлөрүнөн дуба түшүрүп жазып булгарыга үч бурчтук кылып ороп тигип мойнуна тагуу, үстүңкү кийимине кадоо болгон. Ошондой эле тумарларды бай үйлөрдүн аялдары, келин кыздары бой тумар кылып күмүш, жумуру кутучаларда тагынып жүрүшкөн. Тумардын ичиндеги курандын сүрөсү анын алып жүрүүчүсүн ар кандай саат- сабырдан, кырсыктардан сактаган деген ишеним күч болгон.

Диндин символдору, курандын сүрөлөрүн мүрзөнүн үстүнө тургузулган күмбөздөрдөн (сырткы, ички) беттеринен, белги таш, жыгачтардан жолуктурса болот. Ислам архитектурасынын үлгүлөрүн көчүргөн күмбөздөр, айрыкча түндүк кыргыздарына мүнөздүү болгон. Алар монументалдуу мүнөзгө ээ болуп, бет маңдайына курандын сүрөлөрүн оюп түшүрүшкөн. Мындай күмбөздөрдү атактуу адамдардын мүрзөлөрүнө Анжиян, Наманган, Кокон, Бухара, Кашкар ж.б. шаарлардан келген усталар курушкан.

Жыйынтыктап айтканда ислам дини кыргыз элине бир нече жүз жыл мурунтадан тааныш болгонуна карабастан ал толугу менен кыргыздын жашоо тиричилигине сиңип кеткен эмес. Дин бекем орногон отурукташкан коңшу элдердин өкүлдөрү кыргыздардын арасында динди таратуу боюнча аракет кылышкан. Албетте алар өз кызыкчылыктарын көздөгөн – кыргыздын арасында өз таасирлерин бекемдеп, аларды ислам жолуна салымыш болуп байлыгына көз артышкан, керек учурларда өздөрүнүн саясий маселелерин дагы кыргыздын күчү менен чечүүгө кызыктар болушкан. Алардын жасаган иши менен айткан сөздөрүнүн кээ бир учурларда дал келбей калганын, жүрүм-турумундагы айрым карам-каршылыктар ж.б. терс көрүнүштөрдү кыргыздар байкап, аларга сын көз менен карашкан. Муну кыргыз ичинде кенен тараган толгон токой макал-лакап, тарыхый сөздөр далилдеп турат.

Бирок ошого карабастан, кыргыз эли дин маселеси боюнча зор тарыхый чечимди кабыл алышканын эсибизден чыгарбашыбыз керек. Ислам динине ыктоо жалпы жолунан прогрессивдүү кадам болгон десек жаңылышпайбыз. Анткени тектеш түрк элдери менен дин маселеси боюнча тагдырлаш болуп калган [8].

Колдонулган адабияттар:

1. Абрамзон С.М. Кыргыз жана Кыргызстандын тарыхы боюнча тандалма эмгекте / Котор. С. Мамбеталиев, Д. Сулайманкулов, С.Макенов.- Бишкек. – 1999.
2. Баялиева Т.Ж. Доисламские верования и их пережитки у киргизов.- Фрунзе.- 1972.
3. Баялиева Т.Ж. Религиозные пережитки у киргизов и их преодоление.- Фрунзе.- 1981.
4. Валиханов Ч.Ч. Соб.соч. в пяти томах.Том 3.Алма-Ата.- 1985.
5. Кожоналиев, С.К. Обычное право кыргызов.-Бишкек: Фонд Сорос- Кыргызстан.- 2000.
6. Кочкунов А.С. Этнические традиции кыргызского народа (социокультурные аспекты и некоторые вопросы генезиса).- Бишкек.- 2013.
7. Кыргызы.-Москва, Наука, 2016.
8. Эсенаманова Н.С. Ислам в Центральной Азии: история и современнность / Отв. редактор доктор философских наук, профессор А.Б. Элебаева. – Бишкек.- 2003.

УДК 331.108.2

Нажимудинова Сейил Сапарбековна,
доцент м.а. PhD
Кыргыз-Түрк "Манас" Университети,
Менеджмент бөлүмү

ЖУСУП БАЛАСАГЫНДЫН "КУТТУУ БИЛИМ" ЧЫГАРМАСЫНА ЫЛАЙЫК КАДРЛАР МЕНЕН ИШТӨӨ СУНУШТАРЫ

Аннотация

Өзгөчө Кыргызстандагы жаш саясий элитанын калыптануусу, жалгыз эле саясий аренадагы эмес, бизнес жаатгагы дагы лидердик маселелери жана коомдогу этикалуу эмес жүрүш-туруштан улам коррупция, паракорчулук сыяктуу көйгөйлөрдү чечүүдө альтернативалык жолдорду издөөгө түртүүдө. X кылымдын башында жашаган түрк тилдүү элдердин чыгаан мамлекеттик ишмери жана философу Жусуп Баласагындын эмгеги бүгүнкү күндө дагы өз потенциалын жана актуалдуулугун жоготпой келүүдө. Бул чыгарма жалгыз гана адабий мурас болуп чектелбестен, менеджмент, кадрларды башкаруу жана мамлекетти башкаруу жаатында маанилүү булак болуп саналат. Бул макаланын максаты – он кылым мурун жазылган "Куттуу билим" чыгармасындагы кадрдык саясатты жүргүзүү менен байланыштуу Жусуп Баласагындын тракттарын карап чыгуу жана заманбап шарттарда ылайыктуулугун анализдөө болуп саналат.

*Негизги сөздөр***:** Жусуп Баласагын; Куттуу Билим; кадрлар; кадрдык саясат.

Нажимудинова Сейил Сапарбековна,
и.о. доцента кафедры Менеджмент
Кыргызско-Турецкий университет «Манас»

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАБОТЕ С КАДРАМИ В ПРОИЗВЕДЕНИИ "БЛАГОДАТНОЕ ЗНАНИЕ" ЮСУПА БАЛАСАГЫНА

Аннотация

В особенности такие важные вопросы, как формирование нового поколения политической элиты в Кыргызстане, вопросы лидерства не только в политической арене, но и в бизнес - сообществе, коррупция, взяточничество впоследствии неэтичного поведения в обществе в целом требуют поиска альтернативных путей. И именно поиск таких альтернатив ведет нас к произведению, которое было написано 10 веков назад Юсуфом Баласагыном «Благодатное знание». Это произведение считается не только литературным шедевром, но и важным ресурсом для теории менеджмента, государственного управления и работы с кадрами в частности. Данная работа имеет своей целью ознакомить сегодняшнего читателя с трактатами Юсуфа Баласагына по работе с кадрами и провести параллели с реалиями сегодняшнего дня.

Ключевые слова: Юсуф Баласагын; «Благодатное знание»; кадры; управление персоналом.

Najimudinova Seyil Saparbekovna, Assis.
Prof. PhD
Kyrgyz-Turkish Manas University
Management Department

THE PERSONNEL MANAGEMENT PRACTICES ACCORDING TO YUSUF KHASS HAJIB IN HIS KUTADGU BILIG

Abstract

In particular, important issues such as the formation of a new generation of political elite in Kyrgyzstan, leadership discussions not only in the political arena, but also in the business, issues like corruption, bribery in our society at the extent make us to look for alternative routes. And that search leads us to the back to retrospective –to "Beneficial Knowledge" by Yusup Khass Hajib written 10 centuries ago. The Kutadgu Bilig is an immortal masterpiece and heritage not only in world literature but also is an important resource for management theory, public administration and personnel management. This paper aims to familiarize today's reader with Yusup Balasagyn thoughts on personnel management and to draw parallels with today's realities.

Key words: Yusuf Khass Hajib; Kutadgu Bilig; personnel management.

КИРИШ СӨЗ

Менеджмент гурусу Друкер (2007) коммерциялык максат көздөгөн да, көздөбөгөн да уюм ээ болгон чыныгы нускалуу ресурсу бул анын адам ресурстары же кадрлары деп эсептейт [1]. Албетте, адам ресурстарынын уюм деңгээлиндеги ролу жана мааниси теориялык жана практикалык метаморфозаларды башынан өткөргөн. XX кылымда ишканаларда адам факторун башкарууда коомдун экономикалык, социалдык жана технологиялык өзгөрүүсү менен шартталган үч негизги концепциясын алмашуусу болуп өттү. Өткөн кылымдын башында жеке инсан катары адамдын ордуна анын эмгекчи функциясы каралган кадрларды башкаруу концепциясы өнүккөн. 1950-60-жж. башкарууда технократиялык мамиле өз позицияларын жогото баштаганда персоналды башкаруу концепциясы келип чыкты. 1980-ж. тартып, менеджментте социалдык-экономикалык аспекттердин өнүгүүсү, бизнестин интеллектуалдашуусу жана компьютерлешүүсүнүн күч алуусу, инновациялык процесстин тездеши менен адамдын билимин, жөндөмүн жана билгичтигин ачкыч ресурс жана уюмдун натыйжалуулугун жана атаандашуу жөндөмүн камсыз кылган материалдык эмес активи катары кабыл алган адам ресурстарын башкаруу концепциясы калыптанган.

Эгер тарыхка кайрылганда, б.з.ч. IV кылымда Байыркы Индия башкаруу дисциплинасына 15 бөлүктөн турган башкаруу методдору жана принциптерин, башкаруучулар ээ болуусу керек болгон кызмат инструкциясын системалык түрдө баяндаган Артхасаштра китебин тартуулаган. Ошондой эле алгачкы эмгек мамилелери жана жумушчулардын минималдык эмгек акысы менен байланыштуу мыйзам жана тажрыйбалар Вавилондук падыша Хаммурапи тарабынан мындан б.з.ч. 1800-жылдарда киргизилген. Тарых боюнча бир топ окумуштуулар лидердик жана башкаруу темаларына көңүл буруп келген. Мисалга алсак, Платон лидерликтин негиздерине кайрылган болсо, Аристотель башкарууда ишендирүү коммуникациясын изилдеген. XV кылымда италиялык белгилүү философ Никколо Макиавеллинин эмгектери уюмдун күчү жана саясаттары сыяктуу ошол убактагы жаңы багытка негиз түзгөн. Башкаруу жана лидердик тууралуу эрте эмгектер башкаруу теориясын

илимий иштеп чыгарууга аракет кылбаса дагы, өткөн чактан маанилүү билдирүү берет.

Бүгүнкү күнгө чейинки менеджмент жана кадрларды башкаруу концепциясынын тарыхый булактарына кайрылуу жасалган учурда тиешелүү дүйнөлүк адабияттарда түрк тилдүү элдердин жалпы сыймыгы болгон улуу окумуштуу Жусуп Баласагындын эмгектери тууралуу учкай дагы шилтеме жасалган эмес. Бул тарыхый адилетсиздик жана акыйкатсыздыкты жоюу үчүн заманбап окурмандарга Жусуп Баласагындын "Куттуу билим" чыгармасындагы баалуу маалыматты бөлүшүү максат кылып коюлган.

2. ЖУСУП БАЛАСАГЫН ЖАНА "КУТТУУ БИЛИМ"

Түрк цивилизациясынын эң көрүнүктүү акын жана философторунун бирөөсү Жусуп Баласагын Караханиддер доорунда байыркы Баласагын калаасында (азыркы Токмок шаары) 1017-же 1019-жылы (кээ бир булактарда 1015-ж.) жарыкка келген. Баласагын шаары – Караханиддер мамлекетинин маданий борбору болуп саналган. Жусуп Баласагындын үй-бүлөсү коомдо кадыр-барктуу жана беделдүү үй-бүлөлөрдөн болуп саналган. Болочок ойчул билим булагын Кашкар жана Букара сыяктуу маданий бешикке айланган шаарлардан алган. Араб жана фарс тилдеринде эркин жаза алган Жусуп Баласагын илимдин ар кайсы бутактарында философиялык жана илимий эмгектерин жаза алган [2]. Адамзаттын жалпы тарыхында философия жана илимди, поэзия менен саясатты бирдей алып кете алган инсандар саналуу гана. Мына ушундай инсандардын катарында Жусуп Баласагын татыктуу орун алат. Автор атактуу чыгармасын 50 жашында адамзатка тартуулаган. Бул куракта жашоо тажрыйбасы жана дүйнө таанымы толуп, жетилип турган учурда билимдүү адам пайдалуу кеп-кеңеш бөлүшүүгө даяр болот. Ар кандай кырдаалдарда кандайча мамиле кылуу керек экендиги тууралуу кеп-кеңештерге толуп турган "Куттуу Билим" чыгармасы автордун жогорку интеллекти жана билими тууралуу маалымат берет. "Куттуу Билим" чыгармасы 18 айдын ичинде жазылып бүткөн. 88 бөлүмдөн жана 6645 куплеттен (саптан) турган чыгарманы аяктаган соң 1070-ж. Караханиддердин каганы Кара-Хакан Абу Али Хасанга (Сулейман Арслан) тартуу кылат. Адабият жана искусствону жогору баалаган акылман каган бул шедеврди татыктуу кабыл алат дагы, ойчул Жусуп Баласагынга "Улуу Хас-Жажиб" (сарай алдындагы штаттын башчысы, камергер) наамын берет [3,4].

Жусуп Баласагын жөн гана катардагы жүргөн адам болгон эмес, ал каганаттын ордосундагы жогорку кызмат орунун ээлеген, бийликтин ортосундагы жүргөн ишмер катары, кандайдыр бир деңгээлде окуялардын катышуучусу болгондуктан, бардык "сарайдагы ички интрига жана жашыруун сүйлөшүүлөр" менен жакшы таанып болгон. Ойчул акылман көптү көрүп, көптү башынан өткөргөн [5].

Белгилүү венгриялык чыгыш таануучу Арминий Вамбери "Куттуу Билимди" түрк тилдүү калктардын ошол дооролордогу коомдук жана административдик жашоосун тереңдетип көрсөткөн жана Чыгыш, өзгөчө түрк тилдүү маданияттар үстөмдүк кылган этикалык тарбия берүүчү чыгарма деп атаган [6]

Жусуп Баласагындын трактаты эл аралык масштабда саясий бестселлер болуп калгандыгы кокустан эмес. Евразиялык мейкиндикте биринчи болуп, социология, саясат таануу, этика, эстетика, теология, социалдык психология жана менеджменттин проблемаларын камтыган иреттүү система сунушталган [7].

Жусуп Баласагын өз чыгармасында лидерлер карманышы керек болгон принциптерди баса белгилеген жана лидердин кишилик өзгөчөлүктөрү менен бирге башкаруудагы баалуулуктары терең изилденген. Бул принциптер заманбап лидерлерге жол көрсөтүүчү катары кызмат кылаары жана

туруктуулук (sustainability) берери жана узак мөөнөттүүлүктү (long-term existence) камсыз кылары талашсыз. [8].

3. КАДРЛАР МЕНЕН ИШТӨӨ БОЮНЧА СУНУШТАРЫ

Жусуп Баласагын "Куттуу Билим" чыгармасынын 28 бөлүмүндө лидердикке (бектикке) ылайыктуу инсан кандай болушу керектиги туурасында айтылат. Башкаруу принциптерин талкуулоо менен катар лидерди (жетекчини) лидер эместен айырмалап турган жеке сапаттар белгилүү болот. Абийирдүүлүк (conscientiousness), чынчылдык / ак ниеттүүлүк (integrity), адилеттүүлүк (justice), акыйкаттуулук, билим жана акыл, көрөгөчтүк (visionary), мыйзамдуулук, б.а. эреже жана нормаларды сактоо, жоомарттык жана боорукердик, сылыктык, сабырдуулук – булардын бардыгы башкаруу принциптери катары сунушталган. Өзгөчө лидердин адамдар аралык жөндөмдөрү (interpersonal skills), риторикалык жөндөмдөрү, б.а. ишендирүү күчүнө жана эмпатиялык жүрүш-турушуна, харизматикалык күчүнө басым жасоо менен бирге, анын тең салмактуу жана туура чечим кабыл алуусу үчүн ага тоскоолдук жаратуучу ичкиликтен жана кумардан алыс болушу керек экендигине, эмоционалдык жактан туруктуулугу талап кылынгандыгы жазылган. Дагы бир маанилүү салымы лидердин физикалык көрүнүшү тууралуу сөз болгон. Лидердин бою өтө узун дагы эмес, кыска дагы эмес болуш керек; гелбеттүү, орто бойлуу, орто салмактуу физикалык структура лидерлерге ылайыктуу деп сунушталган.

Мындан тышкары "Куттуу билим" чыгармасында мамлекеттик деңгээлде кадрларды кандайча тандоо, алардын ар бирине кандай мамиле кылуу керектигине басым жасалган. Друкер, Хэнди, Беннис, Адаир, Аргирис, Врум, Герцберг, Тэйлор, Мак Грегор Армстронг, Джонс, Черингтон жана башкалар сунуштаган классикалык жана заманбап менеджмент теория жана аспаптардын фундаменталдык негиздери дал Жусуп Баласагындын башкаруучулук ой-пикирлерине жакындык көрсөтөт.

- Мамлекеттин болсун же уюмдун болсун, ээ болгон маанилүү жана стратегиялык ресурстары – бул лоялдуу, ишине так жана берилген функционалдык милдеттерди сапаттуу аткарган адам ресурстары экендиги талашсыз. Ошону менен бирге илимий менеджмент мектебинин өкүлдөрү (Тэйлор, Файоль) сунуштаган бир баштуулук принциби (unity of command), эмгекти бөлүштүрүү (division of labor) тууралуу да сөз болмокчу. Мындан тышкары ишти же жумушту бөлүштүрүүдө ар бир адамга алардын жөндөмдүүлүгүнө карата бөлүштүрүү сунушталат.

  Бектин күчү – адилеттүү кызматчылар,
  Бүт аймакты бек кармаар, шаар кураар. (К.Б. сап 2968)
  Бир ишти тапшырбагын эки жанга,
  Тапшырдыңбы, ал ишиң жылбайт алга. (К.Б. сап 5533)
  Аткара алчу адамга тапшыр ишти,
  Иште билбес адамга шылтоо күчтүү (К.Б. сап 5534)
  Кошоматчы, шашмага иш бербегин,
  Тандап бергин адамдын жөндөмдөрүн (К.Б. сап 5535)
  Бектин күчү – адилеттүү кызматчылар,
  Бүт аймакты бек кармаар, шаар кураар. (К.Б. сап 2968)

- Менеджментте башкаруучунун дайыма ишенимдүү, ак ниет жана акылдуу жардамчысы болушу керек. Жардамчы же орун басардын бар болушу лидерге коопсуздук жана ишеним сезимин берет. Жардамчы тандоодо анын профессионалдуулугуна, коммуникабелдүүлүгүнө жана колдонгон ресурстарга карата эсеп бере алуу жөндөмүнө (accountability) маани берүү керек деп эсептелген.

  Бекке керек увазир, ишке башчы,

Увазир –жакшы, бекте- уйку жакшы. (К.Б. сап 2182)
Ал киши эң жигердүү болуп анда,
Ишке арнасын пейилин, жүрөгүн да. (К.Б. сап 2184)
Болсун акыл, билими терең деңиз,
Аткарган мөөнөтүндө ишти тегиз. (К.Б. сап 2185)
Өңдүү-түстүү адамдар ишке жакшы,
Мүнөзү жумшак адам элге жакшы. (К.Б. сап 2213)
Ал болсун терең ойлуу жана да сак,
Илим менен жазууну билсин эң так. (К.Б. сап 2218)
Этиятсыз увазир жакшы болбойт.
Эсеп-чоту болбосо – иш оңолбойт. (К.Б. сап 2219)

- Эффективдүү лидер кол алдындагы адам ресурстарын жөндөмү, билгичтиги, квалификациясы, тажрыйбасы, таланты жагынан жакындан таанып билиши керек.

Бектери кызматкерин даана билсин,
Пайдалуу, пайдасызын талдай жүрсүн. (К.Б. сап 2973

- Аткарган ишке карата эмгек акы төлөө принциби сунушталган. Аткарган жумушуна, берилген тапшырмага жараша эмгек акы чегерүү принциби классикалык башкаруу мектебинин өкүлдөрү (Тэйлор, Гантт) тарабынан XX кылымдын башында илимий жактан анализденип, эсептелип анан сунушталган.

Бектери кызматчысын турса мактап,
Анда алар эмгектенет жанын таштап. (К.Б. сап 2977)
Мээримдүү бол, кызматчыңдын жайын бил,
Ачты тоюндур, жылаңачты – кийиндир. (К.Б. сап 2982)
Эң алгач – ага кийим, тамак берет,
Милдетин жакшы өтөөнүн камын көрөт. (К.Б. сап 2958)
Кызматына жараша сыйлык берсин,
Акыны – ишке тете ченеп бөлсүн. (К.Б. сап 2974)
Бек ага ишин баалап, акы берет,
Бегинин урмат менен сыйын көрөт. (К.Б. сап 2965)

- Персоналды мотивациялоодо Жусуп Баласагын аларды муктаждыктарына жараша 3 категорияга бөлүүнү сунуштаган: а) материалдык эмес сыйлоону күткөндөр; б) материалдык сыйлоону күткөндөр жана в) эки сыйлоо түрүн тен күткөндөр. Бул ой-пикирлер XX кылымдын ортосунда мотивация теорияларында, б.а. Маслоу, Альдерфер, Герцберг сыяктуу психологдор тарабынан теориялык-методологиялык негиздеринде параллелдүүлүк көрсөтөт.

Алдыңда кызматчылар түрдүү келет,
Ар бирине ар башка кароо керек.
Жакшы көрөт – бири анын, сыйлаганды,
Сый көрсөтүп, кубанткын анда аны.
Дагы бири олжону жакшы көрөт.
Аяба байлык андан –жанын берет.
Үчүнчүдө - олжо да, даңк да тилек,
Андайды ат-тон берип, мактоо керек. (К.Б. сап 5515-5518)

"Куттуу Билим" чыгармасында лидерге коюлган талаптар жана алардын карманышы керек болгон башкаруу принциптери менен катар мамлекеттик деңгээлдеги маанилүү кызматтык ролдорго

тигил же бул адамды дайындоодо коюлган талаптар, б.а. тандоо критерийлери талкууланган. Мисалы, увазирден тышкары, аскер башына (армия башчысы же коргонуу министри), ордо башына (аппарат жетекчиси), элчиге (тышкы иштер министри), казыначыга (каржы министри), катчыга (мамлекеттик катчы же статс-секретарь) тиешелүү болгон сапаттар жана компетенттүүлүктөр сунушталган.

- Мисалы, аскер башынын сак, көрөгөч, жолборс сымал кайраттуу, баатыр, адилеттүү, мактаанчаак эмес, сүрдүү, тартипти катуу сактаган, түлкүдөй амалдуу/стратег, сагызгандай сак жана этияттуу, жоомарт, мыкты курал-жарак менен жабдылган, чагылгандай тез чечим кабыл алган сапаттар талап кылынат.
- Ал эми элчиге карата коюлган талаптар: билими артык, сөзгө чечен, эстүү, эптүү, ак жүрөк, ишенимдүү, так, иш билги, адилеттүү, көтөрүмдүү, өлкөнүн кызыкчылыгын көздөгөн, санакты, жер ченемин жакшы билген, эң көп тилде сүйлөй билген.
- Казыначыга тиешелүү сапаттар: токпейил, чынчыл, адал менен арамды айрып билген, пейили түз, ичкиликке берилбеген, сараң, ишине тыкан, эсеп-чотту китепке так жазган, бардык мал-мүлктүн баасын билген, соодалаша билген.
- Катчыга коюлган талаптар: бардык сырды ката билген, аз-көптү сактап жүргөн, убадага бек, билимдүү, акылдуу, жакшы жаза билген, кол жазуусу сулуу, ичкиликке берилбеген, таза пейил, издегенде дайыма даяр.

Жогоруда байкалгандай, ар башка ролдук кызматтарга коюлган талаптар жана тандоо критерийлери ар бир кызмат орду ээсинен иш билгичтик, тактык, эсеп берүүчүлүк (accountability), ак ниеттүүлүк, ишине берилгендик сыяктуу жана ар бир кызматтын ички өзгөчөлүгүнө жараша спецификалык сапаттар сүрөттөлгөн.

4. КОРУТУНДУ ЖАНА СУНУШТАР

XI кылымдын башында жашаган түрк тилдүү элдердин чыгаан мамлекеттик ишмери жана философу Жусуп Баласагындын эмгеги бүгүнкү күндө дагы өз потенциалын жана актуалдуулугун өзгөчө коррупция менен күрөшүү, ак ниеттүү башкаруу, кадрдык саясат жүргүзүү жаатында жоготпой келүүдө. Ак ниеттүү башкаруу жана бийликте коррупция менен күрөшүү маселеси курч болуп турган учурда Кыргызстанда өткөн чактын тарыхый сабактарына жана тажрыйбаларына кайрылуу менен дагы натыйжалуу аспаптарга ээ боло алуу мүмкүнчүлүгү жаралууда. Анткени, жыйынтыктап келгенде, өткөн чакта долбоорлонгон, программаланган жана учурда интерпретацияланган билим жана маалымат – коомдо маданий жактан таандык болуу сезимин тарбиялап, массалык маданий аң-сезимди калыптандыруу жана өнүктүрүүдө таасирдүү фактор болуп саналат.

XI кылымдын башында жашаган түрк тилдүү элдердин чыгаан мамлекеттик ишмери жана философу Жусуп Баласагындын эмгеги бүгүнкү күндө дагы өз потенциалын жана актуалдуулугун жоготпой келүүдө. Тескерисинче, менеджмент сыяктуу кээ бир илимий дисциплиналарда жеткиликтүү деңгээлде колдонулбай келүүдө. Мындай улам, Кыргызстанда жогорку окуу жайларда бакалавр жана магистратура программаларында “Уюм теориясы”, Башкаруу теориясы” “Адам ресурстарын башкаруу”, “Мамлекетти башкаруунун негиздери” сыяктуу курстарынын жумушчу программасына (силлабус) Жусуп Баласагындын трактаттарын киргизүү сунушталат.

Өзгөчө ак ниеттүү башкаруу жана бийликте коррупция менен күрөшүү маселеси курч болуп турган учурда Кыргызстанда өткөн чактын тарыхый сабактарына жана тажрыйбаларына кайрылуу менен дагы натыйжалуу аспаптарга ээ боло алабыз. Коомубузда саясий элитаны тарбиялоо зарылчылыгы курч жана актуалдуу болуп турганда, генетикалык эс-тутумда сакталып калуусу жогорку ыктымалдуулукта болгон маалыматты келечек лидерлердин жана саясий элитанын кабыл

алуусун жеңилдетиши мүмкүн. Дал ушундай генетикалык эс-тутум менен берилүүчү маалымат Жусуп Баласагындын “Куттуу Билиминде” сунушталган. Анткени, жыйынтыктап келгенде, өткөн чакта долбоорлонгон, программаланган жана учурда интерпретацияланган билим жана маалымат – коомдо маданий жактан таандык болуу сезимин тарбиялап, массалык маданий аң-сезимди калыптандыруу жана өнүктүрүүдө таасирдүү фактор болуп саналат.

Колдонулган адабияттар:

1. Drucker, P. (2008). Management, Revised edition, Harper Business
2. Dilaçar A. (1995), Kutadgu Bilig İncelemesi, Ankara, 21
3. Стеблева И. В. (1984) Древняя тюркоязычная литература, История всемирной литературы,Т. 2, Москва.: Наука, сс.196—204
4. Arat R.R. (1991), Kutadgu Bilig I Metin, 3.baskı, İstanbul
5. Токтоматов Н., Джаманкулов Ж. (2011), Жусуп Баласагын: Наука управления государством, монография, Бишкек
6. Kafeşoğlu İ., (1980) Kutadgu Bilig ve Kültür Tarihimizdeki Yeri, Kültür Bakanlığı Yayınları, İstanbul
7. Какеев А.Ч. Этика государственного управления в трактате Джусупа Баласагына «Благодатное знание», Общечеловеческое и национальное в философии: II международная научно-практическая конференция КРСУ, Материалы выступлений, Бишкек, сс.114-120
8. Najimudinova S. and Rakimbek Uulu M. (2008) Renovation from retrospective: The thoughts on management of Yusuf Khass Hacib in Kutadgu Bilig, 2nd International Congress on Entrepreneurship, KTMU, 07-10 May 2008, Bishkek, Kyrgyzstan.
9. Yusuf Balasaguni (1998), Beneficent Knowledge, (translated into English by Walter May), Moscow
10. Жусуп Баласагын (1993), Куттуу Билим, которгон Козубеков Т., Москва

УДК 378.11

Эралиева Айсулуу Алиевна
э.и.к., доценттин м.а.,
Кыргыз Республикасынын Президентине караштуу
Мамлекеттик башкаруу академиясы

БИЛИМ САПАТЫ БОЮНЧА АУДИТ

Аннотация

Болон системасына Кыргызстандын кириши жогорку кесиптик билим берүү системасында бир катар талаптарды коет, алардын ичинен негизги талап - бул билим берүүнүн сапаты. Билим берүү тейлөөлөрүн көрсөтүүдө билим берүү сапатынын аудитин өткөрүү эң негизги ролду ойнойт.

Негизги сөздөр: билим сапаты боюнча аудит; модели; аккредитация; өзүн-өзү текшерүү; өркүндөтүү; ички аудит; сапаты башкаруу система.

Эралиева Айсулуу Алиевна,
к.э.н., и.о. доцента
Академия государственного управления при
Президенте Кыргызской Республики

АУДИТ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация

Вхождение Кыргызстана в Болонский процесс выдвигает ряд требований к системе высшего профессионального образования, среди которых необходимо выделить основное требование - это качество образования. В предоставлении качественных образовательных услуг важную роль играет проведение аудита качества образования.

Ключевые слова: аудит качества образования; модель; аккредитация; самообследование; совершенствование; внутренний аудит; система менеджмента качества.

Eralieva Aisuluu Alievna,
PhD in Economics
Academy of Public Administration under
the President of the Kyrgyz Republic

AUDIT OF QUALITY EDUCATION

Abstract

By joining the Bologna process Kyrgyzstan accepted number of requirements to the system of high education. The main requirement is the quality of education, including audit of educational services.

Key words: audit of quality education; model; accreditation; self-examination; development; internal audit; quality system of management.

Каждое образовательное учреждение в современных условиях ответственно за качество и стандарты его обеспечения и, таким образом, должно участвовать в мероприятиях для включения служб обеспечения качества и других профессиональных и регулирующих органов. В настоящее время в вузах многих зарубежных стран выделяется специализированная служба аудита качества образования. Как правило, в вузах наблюдается деятельность целого отдела по качеству образования либо привлечение экспертов в сфере образования для проведения соответствующего аудита. В своей основе аудит основывается на принципах независимости, объективности и компетентности.

Под аудитом понимается оценка проекта, системы, процесса, продукта, учреждения или организации в любой области сферы деятельности: промышленности, государственного управления, здравоохранения, и т.д., и, следовательно, не обязательно связанных с высшим образованием. Наиболее часто можно встретить аудит в финансовой системе. Авторы Европейской ассоциации по обеспечению качества в высшем образовании (ENQA) в ст.14 дали более точную формулировку: «Аудит - это оценка сильных и слабых сторон механизмов качества, установленных самим учреждением, для непрерывного контроля и совершенствования деятельности, предоставления услуг в отдельной программе, в институте в целом или в определенной теме» [5].

Термин «аудит» фактически используется только в нескольких странах: Финляндии, Швейцарии, Австрии, тогда как другие учреждения или страны используют множество других терминов. Существует синоним слова «аудит» — это «институциональная оценка качества», которая применяется в ряде стран, например, в Испании.

По мнению ряда исследователей, аудит в образовании возник вместе с образованными аккредитационными агентствами по науке, образованию, которые инициировали введение в вузах аудита образования. Аккредитационные агентства, как правило, направляют в вузы аудиторов для проведения обследования на соответствие требованиям гарантии качества. В большинстве европейских стран законодательно требуют от высших учебных заведений разработать внутреннюю политику и механизмы обеспечения качества. Вначале наибольшее распространение получили внешние аудиты. Отчеты комитетов по образованию в различных странах показали, что регулярно проводились подобные мероприятия. Так, в 1998 году Бельгийскому комитету по образованию было поручено проверить университеты в отношении гарантии качества. В результате проведенной проверки комиссия сделала вывод, что многие университеты заняли защитные позиции по некоторым вопросам, и далее комиссия отметила, что более активное отношение к проведению проверки процедуры гарантии качества было бы желательным [6]. С тех пор отношение к процедуре обеспечения качества изменилось. Многие вузы на современном этапе проводят процедуры самообследования и самооценки.

Аудит качества образования в вузе представляет собой систематическую, периодическую процедуру, в которой определяется, насколько соответствуют стандартам, как национальным, так и международным, внутренние образовательные процессы в целях обеспечения качества учебного заведения. Служба аудита необходима для оценки вклада политики, мероприятий вуза в совершенствование культуры и качества образования.

Основная задача вуза - внесение вклада в общество через образование, обучение. Это показывает одну из его основных ценностей, которая заключается в обеспечении качества и глубоких знаний по всем предметам. В основном высшее руководство образовательного учреждения должно быть заинтересовано в том, чтобы процедуры обеспечения качества соответствовали преподаванию, обучению и оценке университета, а не просто руководствовались внешними условиями качества. Развитие системы обеспечения качества улучшает все виды деятельности, в особенности, систему образования в целом. Более детально надо добавить, что внутренний аудит оценивает насколько

вуз поддерживает академические стандарты и качество в отношении улучшения возможностей достижения определенных уровней, миссии и стратегических целей подразделений вуза и сопоставления стандартов и уровня достигнутого качества с аналогичными учреждениями в других странах.

Политика и обеспечение качества образовательных услуг все больше провозглашается как международными организациями, так и крупными лидерами государств. Одной из необходимых условий при прохождении процедуры аккредитации является нормативно закрепленная миссия, цель, задачи, основные принципы и постулаты обеспечения качества образования. Проектирование системы управления качеством в вузе основывается на применении одной из разработанных исследователями моделей качества.

При проведении процедур аккредитации и лицензирования аудит качества образования является необходимым условием для формирования механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг. Образовательные организации, которые позиционируют себя как современное и востребованное учебное заведение должны сформировать оптимальную модель мониторинга учебно-образовательных процессов, интегрировать систему мониторинга и оценки в процесс принятия решений. Многие исследования показали эффективность введения аудита по сравнению с традиционными формами контроля. Внутренний аудит образования и система менеджмента качества часто перекликаются. К примеру, их объединяет постановка общих целей:

- обязательство по выполнению базовых стандартов;
- достижение удовлетворенности спроса и ожидания потребителей образовательных услуг;
- стремление к совершенствованию обучения.

С одной стороны, система менеджмента качества внедряется в учебно-образовательный процесс, с другой стороны, аудит образования оценивает в целом степень выполнимости тех или иных задач системы менеджмента качества. И все-таки аудит подразумевает больше проверку (ревизию) которую следует отличать от внутренней гарантии качества, подразумевающей включение критериев, связанных с определенными объектами: учебные программы, исследования, инфраструктура, ресурсы. Аудит призван поддерживать повышение качества в высших учебных заведениях. Аудиторы требуют подтверждения наличия внутренней гарантии качества, которая обычно предоставляется через определенные инструменты: контрольные цели, области производительности, образцовые учебные программы. Эти конкретно взятые показатели рассматриваются более подробно.

Наиболее известной моделью аудита качества является финская модель. Целью финской модели аудита является поддержка высших учебных заведений в разработке систем качества, соответствующих европейским принципам обеспечения качества. FINEEC (Финский комитет по оценке высшего образования) является членом Европейского реестра обеспечения качества высшего образования (EQAR). FINEEC является полноправным членом Европейской ассоциации по обеспечению качества в высшем образовании (ENQA). Специальные финские законы обязывают вузы регулярно участвовать во внешней оценке их процессов и систем качества. После прохождения аудита вуз получает знак качества, действительный в течение шести лет. Далее признанные вузы значатся в реестре аудита FINEEC.

Постепенно реформы в сфере образования охватывают все большее число стран. Необходимо отметить, что в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики с 2017 года введена специализированная служба по аудиту качества образования. Основной задачей аудита качества образования является: укрепление институционального и кадрового потенциала, оказание помощи руководству в осуществлении организационных изменений, в реализации эффективной политики в области образования. Проведение внутреннего аудита структурных

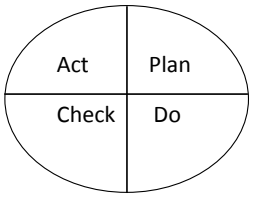
подразделений Академии проводится на регулярной основе, в соответствии с утвержденным Планом по аудиту на 2017-2018 учебный год и на основании приказа. Проведенный аудит некоторых подразделений показал необходимость проведения мониторинга образовательного процесса, отслеживание, оценивание промежуточных результатов, факторов для своевременного принятия мер по корректированию и управлению образовательных процессов.

Порядок проведения аудита включает основные этапы:

- разработка годового плана проведения аудита;
- уведомление проверяемого подразделения;
- изучение документации подразделения;
- проведение внутреннего аудита;
- применение дополнительных инструментов (анкетирование, опрос);
- составление отчета о проведении аудита;
- при необходимости проведение корректирующих действий.

При проведении аудита качества образования, в зависимости от направления проверки используются те или иные инструменты. В частности, наиболее известная модель Э.Деминга по управлению качеством (Схема 1). Эффективность применения данной модели, как в управлении, так и в аудите связано с тем, что само управление качеством образования представляет собой циклообразный процесс, состоящий из определенных элементов. Как показано на схеме, условно все процессы делятся на четыре составляющие: планирование (Plan), осуществление (Do), контроль и проверка (Check), претворение в жизнь (Act).

Схема1.



Данная модель сочетает известные и широко применяемые в менеджменте функции: планирование и контроль, но остальные этапы цикла Деминга также являются важными: осуществление и претворение в жизнь, то есть, как на самом деле происходит практическая направленность действий согласно плану. Традиционный метод SWOT анализ на наличие сильных, слабых сторон, возможностей и угрозы. Применяются другие методы из смежных наук по финансам, социологии, статистики: вертикальный, горизонтальный анализ, статистический анализ и др. Применяются программные продукты: Excel, SPSS.

В аудите качества применяются в качестве основы международные стандарты: ISO 19011 по аудиту системы менеджмента. Данный стандарт представляет собой руководство по проведению аудита. К примеру, традиционно ставится одна цель, либо несколько целей организации исходя из ее функций. В этом же руководстве показано, что цели могут исходить не только из локальной организации, но могут быть поставлены исходя из внешнего окружения: “потребности и ожидания заинтересованных сторон, потребителей”; “характеристик процессов, продукции и проектов, а также любых изменений к ним” [4].

В соответствии с данным руководством цикл Деминга представляет собой пошаговое руководство, как показано на таблице 1 [с.13, 4].

На основе годового плана составляется детальный план подразделения в зависимости от функций, выполняемых подразделением. Проводимый аудит основывается не только на выявлении

основных проблемных зон, но дает рекомендации, как необходимо улучшить работу подразделения.

Таблица 1.

Программа аудита

Plan/ планирование	1. Компетентность лица, управляющего программой аудита 2. Определение объема программы аудита 3. Идентификация и оценка программы аудита 4. Установление процедур 5. Идентификация ресурсов
Do/ осуществление	1. Определение целей, области конкретного аудита 2. Выбор методов аудита 3. Управление выходными данными программы аудита 4. Управление и поддержка записей
Check/ контроль	1. Анализ и улучшение программы аудита
Act/ претворение в жизнь	1. Мониторинг программы аудита

При проведении аудита необходимо учитывать специфику деятельности подразделения, основной фронт работы. В основном изучается документация подразделения, соответствие между объемом выполненной работы и нормативно-правовой документацией. Кроме того, применяются дополнительные инструменты: анкетирование, опрос. Для получения полной и объективной информации работы подразделения за основу берутся данные предыдущего и текущего учебного года. Кроме того, рассматривается не только соответствие работы подразделения требованиям нормативных правовых актов, но и сопутствующих документов. К примеру, документов по Болонскому процессу. Рассматривается готовность подразделения к прохождению процедур лицензирования и аккредитации.

Из опыта проведения аудита необходимо отметить, что в результате проведенной проверки определяются несоответствия и анализируются причины их появления. В каждом подразделении выявляются разные несоответствия. К примеру, аудит одного подразделения показал, что в работе необходимо учитывать, как действующие, так и новые правовые акты: Законы, Постановления Правительства КР, Положения. Аудит качества образования позволяет сотрудникам, руководителям по - новому взглянуть на работу своего подразделения, устранить выявленные несоответствия и проблемы.

Одним из составляющих инструментов аудита качества является отчет о само обследовании. Итоговый отчет начинается с краткого изложения общей картины проверяемого подразделения, описание и оценку работы. Формат отчета может быть разным, в зависимости от поставленных перед аудитом задач: «само обследование», «аналитическая записка», др. Содержит доказательства основных проблем, содержит выводы аудитора и предложения, связанные с проведением необходимых мероприятий, которые должны быть выполнены в структурном подразделении. Составной частью отчета являются доказательства, примеры. Итоговый отчет об аудите позволяет руководителю

оценить текущее состояние дел подразделения, выработать оптимальные пути решения проблем, поставить новые задачи перед структурным подразделением.

Для обеспечения гарантии в том, что качество обучения и преподавания поддерживает это стремление превосходства, университет должен контролировать внутренние процессы и по мере необходимости вносить изменения, имея возможность их адаптировать и рассматривать.

В связи с тем, что научно-технический прогресс развивается стремительным образом, необходимо обратить внимание на следующее. По многим показателям некоторые вузы Кыргызской Республики отстают в развитии, в сравнении с зарубежными вузами. При том, что есть информационное поле, предоставляющее достаточную информацию (Интернет, СМИ) в системе образования происходит отставание из-за недостатка информированности об инновациях в системе образования.

Для введения специализированных служб в вузах по улучшению качества образования, считаем необходимым проведение следующих мероприятий:

1. В частности, в Кыргызской Республике нет соответствующего нормативного правового акта, регулирующего аудит в сфере образования. В этом отношении встает актуальный вопрос о разработке данного документа либо включения в составную часть действующих законов, положений, в сфере высшего профессионального образования пункты по аудиту качества образования, внутреннего самообследования.
2. Перед вузами стоит новая задача в регулярном участии в международных сопоставительных исследованиях, внедрении лучших международных разработок, создание стимулирующих условий для импорта и экспорта образовательных услуг, привлечении лучших педагогических кадров.
3. Кроме того, не все образовательные организации готовы к проведению внутреннего самообследования, к аудиту качества образования. Отрицательное отношение к любому роду ревизиях и проверках в сознании людей препятствует к нововведениям. Для преодоления устоявшихся стереотипов, необходимо проводить соответствующую политику вузам, Министерству образования и науки Кыргызской Республики по качеству образования, повышения квалификации сотрудников образовательных учреждений.

Итак, качественное образование становится приоритетом номер один в условиях быстро ускоряющихся технологий, компьютеризации, повышающих спрос на специалистов, владеющих креативными навыками и способностями. По опыту многих стран необходимо отметить, что аудит качества образования является эффективным, признанным механизмом способным влиять на качество образования в образовательных учреждениях.

Список литературы:

1. Крулл, В. Стимулирование конкуренции и креативности в сфере высшего образования Германии и Европы [Текст] / В. Крулл // Вопр. образования.-2011.- № 2.- С.151-162.
2. Руководство по организации внутренней системы гарантии качества в высших учебных заведениях Кыргызской Республики [Текст]: (метод. пособие по внутр. самооценке, на основе EGQM).- Бишкек: ОсОО «Албино ЛТД», 2007.- 150 с.
3. Радаев, В.В. Новые формы организации учебного процесса (на примере ГУ-ВШЭ) [Текст] / В.В. Радаев // Вопр. образования.- 2006.- № 1.- С.254-275.

4. Руководящие указания по аудиту систем менеджмента. Международный стандарт. ISO 19011:2011.-45 с.
5. Nathalie Costes, Fiona Corzier, Peter Cullen et. al. (2008): Quality Procedures in the European Higher Education Area and Beyond – Second ENQA Survey. ENQA, Helsinki.

   "Impoving quality of education: what makes it actually work?" A case study V.Hulpiau, Kim Waeytens. July 16-18, 2001. Lancaster University [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.leeds.ac.uk - Загл.с экрана.

   Audit manual for the quality systems of higher education Institutions 2015-2018. Finnish education Evaluation Publications 2015. [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://karvi.fi/higher-education/audits-quality systems/ - Загл.с экрана.

Требования к
авторским материалам, для публикации в журнале
«Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики»

1. Журнал принимает рукописи, ранее не публиковавшиеся.
2. Уникальность текста должна составлять не менее 80%. Проверка статей на соответствие данному требованию осуществляется на сайте antiplagiat.ru.
3. Редакция принимает 2 экземпляра рукописи (ксерокопия не принимается), напечатанной шрифтом № 12 Times New Roman с межстрочным интервалом - 1 объемом статьи до 6-7 стр.
4. Статья должна содержать:
   - Индекс УДК;
   - Фамилию и инициалы автора (авторов), название статьи на кыргызском, русском и английском языках;
   - Аннотация (abstract) - на кыргызском, русском и английском языках**.** Минимальный объем аннотации – объемом 100 знаков. При написании аннотации избегайте использования любых аббревиатур и сокращений. Англоязычная аннотация должна представлять собой перевод русскоязычной аннотации. Использование для перевода аннотации машинных переводчиков и различных интернет-сервисов, выполняющих автоматический перевод, недопустимо. Все аннотации вычитываются редактором, если обнаружится, что она переведена через электронные переводчики, такая аннотация переводится заново и стоимость перевода автоматически добавляется к стоимости публикации.
   - Ключевые слова (keywords) и словосочетания на кыргызском, русском и английском языках, минимальный объем – 10 ключевых слов. Ключевые слова и словосочетания разделяются символом; (точка с запятой**)**. В ключевых словах недопустимо использование любых аббревиатур и сокращений (печатный и электронный вариант).
   - Статья должна четко отражать научную проблему, новизну, практическую ценность, содержать глубокий анализ материала.
   - Список цитированных источников, оформленный в соответствии с требованиями: единообразие терминов, обозначений, условных сокращений и символов и т.д.
5. При написании статьи необходимо придерживаться следующего плана:
   - В правом верхнем углу материала указать: данные об авторе, которые должны быть представлены в следующем порядке: Ф.И.О., контактный телефон, адрес электронной почты, должность, место работы, ученая степень, звание).
   - Название статьи печатается заглавными буквами, без кавычек, подчеркиваний, переносов точек.
   - Отбивка заголовка сверху и снизу – 1 пустая строка на компьютере, размеры полей: левое – не менее 30 мм, правое – не менее 10 мм., верхнее – не менее 20 мм, нижнее – не менее 20 мм.
   - Список литературы нумеруется в порядке ссылок в конце статьи и оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ.
   - Ссылки на цитируемые научные источники оформляются по ходу текста в квадратных скобках с указанием страниц цитирования (например, [3], [5.7]).
6. Библиографическое описание каждого источника должно содержать: Ф.И.О автора (авторов), название публикации, год издания, название издательства, страницы.
7. За грамматические и другие ошибки в тексте доклада ответственность несет сам автор.

8. Материал должен быть завизирован автором.
9. Доклады аспирантов и соискателей (на бумажном носителе) должны быть завизированы руководителем.
10. Необходимо представить 1 (одну) рецензию специалистов на представляемую статью.
11. Поступившие статьи должны в обязательном порядке быть рассмотрены и рецензируются редколлегией журнала и при несоответствии требованиям по тематике, содержанию оформлению могут быть не опубликованы.
12. Редакционная коллегия оставляет за собой право отбора присланных материалов для публикации. При необходимости рукопись возвращается автору на доработку, затем вновь рассматривается редколлегией с ответами на все замечания.
13. Оргвзнос можно оплатить (с согласии редколлегии):

В безналичной форме Банковские реквизиты:
ПОЛУЧАТЕЛЬ: Академия Государственного Управления при Президенте КР
ИНН 01704199210085
Банк Центральное Казначейство МФ КР
БИК 440001
Р/СЧ. 4402011103016454
код платежа: 14238900
В назначении просим указать полные данные:

- Ф.И.О. автора статьи
- Оплата за статью в «Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики»