

2	0	0	3
---	---	---	---



U	N
D	P

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



н	о	м	е	р	з
---	---	---	---	---	---

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

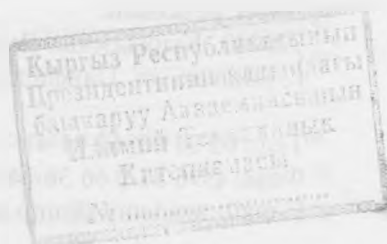


МАТЕРИАЛЫ

Международной научно-практической конференции,
посвященной Году кыргызской государственности

"РАЗВИТИЕ КЫРГЫЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ"

*Публикация подготовлена в рамках Программы ПРООН «Повышение эффективности
национальной системы управления в Кыргызской Республике».*



НОМЕР 3



БИШКЕК 2003

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ**

**В Е С Т Н И К
АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Ежеквартальный научный журнал

ISBN 9967-21-858-4

Учредитель:

Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

Редакционный совет:

*Ашыркулов М.А.,
Балабанов В.С.,
Какеев А. Ч.,
Диль В.И.,
Койчуев Т.К.,
Кутанов А.А.,
Оморов Р.О.*

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

Адрес редакции:
720040, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Панфилова, 237

Тел.: 62 31 00, 62 31 47
Факс: (996 312) 66 36 14
E-mail: academy @amp.aknet.kg

Редакционная коллегия:

*Фреюк Г.В.,
Узакбаев К.Э.,
Урманбетова С.М.,
Кыдыралиев С.К.,
Базарбаева Р.Ш.,
Мурзаев С.К.*

Главный редактор:

Ожукеева Т.О.

НОМЕР 3 2003

МАТЕРИАЛЫ

Международной научно-практической
конференции, посвященной Году кыргызской
государственности
"РАЗВИТИЕ КЫРГЫЗСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫХ
УСЛОВИЯХ"

Публикация подготовлена в рамках Программы
ПРООН «Повышение эффективности
национальной системы управления
в Кыргызской Республике».

Материалы конференции адресованы
преподавателям, и студентам ВУЗов, а также
широкому кругу читателей.

СОДЕРЖАНИЕ

УКАЗ Президента Кыргызской Республики	
О проведении года кыргызской государственности.....	5
Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН	6
Идея государственности	7
Государственные символы Кыргызской Республики	9
Виртуальный шёлковый путь	14
Политогенез кыргызской государственности	16
Древнекитайские источники о кыргызской государственности	21
Новая редакция конституции КР об укреплении кыргызской государственности в новых условиях.....	26
Особенности организации кыргызского традиционного общества	30
Трансформация патерналистских стереотипов в политической ментальности кыргызских женщин	36
Политическое лидерство в процессе демократизации общества	40
Байыркы ата бабаларыбыздын эл башкаруу ыкмалары	43
Идеологическое конструирование в транзитном обществе	46
How to Embark on the Process of Good Governance in Kyrgyz Republic?	51
Административная реформа: вызовы и решения	54
Повышение эффективности законотворческой деятельности в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики	60
Конституционно-правовые реформы и генезис местного самоуправления в Кыргызской Республике	63
Экономический механизм государственного регулирования и поддержки развития сельскохозяйственного производства Кыргызской Республики	76
Децентрализация управления системой здравоохранения в Кыргызской Республике	80
Вопросы повышения эффективности управления в местном самоуправлении Кыргызской Республики: экономические аспекты	85
Административные процедуры - составная часть государственного управления	92
Правовые основы местного самоуправления	96
Организация и стимулирование труда в инновационном процессе	102
Состояние и Перспективы научно -технической политики в Кыргызстане	107
Применение нововведений в муниципальном управлении	114
Дидактические возможности информационных технологий для самообучения	119
Развитие «электронного Правительства» в Кыргызстане	125
Информационные технологии для кыргызского языка: состояние и перспективы	133
Проблемы развития малого и среднего бизнеса в Кыргызстане	139
Государственное регулирование естественных монополий в Кыргызстане	147
Качество вуза в рыночных условиях	159
Комплексный подход к анализу инвестиционных проектов	162
Развитие партнерства между государственным и частным секторами экономики в Кыргызстане.....	168
Структурные изменения собственности в переходной экономике Кыргызстана	173
Экономическая политика государства в условиях рыночной экономики	178
Основные направления государственного регулирования малого и среднего предпринимательства	186
Внешнеэкономическая политика Кыргызской Республики.....	196
Стратегическое планирование деятельности предприятия	203
Процесс приватизации в Кыргызской Республике	206
Государственное регулирование рынка страхования Кыргызской Республики	214
Основы построения системы управления качеством в Кыргызской Республике	220

РЕНЕССАНС ИДЕИ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ XXI ВЕКЕ

В Указе Президента Кыргызской Республики «О проведении Года Кыргызской государственности», опубликованном 2 августа 2002 г. отмечается, что «по своей значимости достоверно установленные данные о древнейшей 2200 -летьей Кыргызской государственности выходят за национальные рамки и приобретают важнейшее международное звучание».

Концептуальный вывод о том, что «углубленные изыскания отечественных ученых, опирающиеся на труды древних и современных историков, убедительно показывают, что зарождение Кыргызской государственности произошло, по крайней мере, в конце III века до нашей эры, то есть двадцать два века назад» является методологической основой дальнейших научных исследований.

С этим мнением, основанным на сведениях китайских источников, согласны крупнейшие российские востоковеды академик В.М. Массон, профессор С.Г. Кляшторный, профессор Ю.С. Худяков, исследователь из Китая, профессор Пекинского университета М.Ху-Чженьхуа, хакасский ученый профессор В.Я. Бутанаев, видный историк из Казахстана, профессор Б.И. Кумекоев и крупнейшие отечественные кыргызоведы.

В книге А.А. Акаева «Кыргызская государственность и народный эпос «Манас» говорится: «Древнее наследие наших предков состоит из множества частей ...Материальная основа – наша благодатная земля; идейная основа – пронесенная в своей целостности через века идея государственности, духовная основа – наш национальный героический эпос «Манас»...И самой высшей ценностью, дарованной Богом и исходящей из самых древних веков, является наш кыргызский народ». Данный подход определяет основные направления научных изысканий для исследователей кыргызской государственности.

В XX веке в Кыргызстане было принято 4 Конституции (1929, 1937, 1978, 1993). В начале XXI века была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, где заложены все основные механизмы гарантии и обеспечения незыблемости и верховенства Закона в республике.

Международная научно-практическая конференция «Кыргызская государственность в современных условиях» организовывалась в целях стимулирования более тесного сотрудничества между всеми исследователями проблемы государственности. Молодое демократическое государство ищет не только материальную, но и духовную основу для устойчивого развития в новом столетии. Преимущество в историческом развитии государственности кыргызского народа на протяжении двух с лишним тысячелетий является одним из главных моментов идеологии современного Кыргызстана. В этом смысле нынешний этап изучения истории Кыргызстана можно без преувеличения назвать ренессансом идеи кыргызской государственности.

**И. О. Руководителя Администрации Президента КР,
секретарь Совета безопасности**

М. Ашыркулов

УКАЗ
Президента Кыргызской Республики

**О ПРОВЕДЕНИИ ГОДА КЫРГЫЗСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

После обретения Кыргызстаном государственной независимости в научных и общественно-политических кругах, среди граждан республики значительно повысился интерес к отечественной истории, славному прошлому кыргызского народа. Этот интерес во многом сфокусирован на истории зарождения и развития кыргызской государственности, которая в конце XX века получила свое воплощение на основе создания Кыргызской Республики, вошедшей ныне в качестве равноправного члена в мировое сообщество нации. Углубленные изыскания отечественных ученых, опирающихся на труды древних и современных историков, убедительно показывают, что зарождение кыргызской государственности произошло, по крайней мере, в конце III века до нашей эры, то есть двадцать два века назад. С того времени кыргызская государственность прошла через ряд этапов, в частности через многовековой енисейский период и эпоху великодержавия, прежде чем была перенесена в Ала-Тоо и обрела здесь зрелые формы, отвечающие реалиям того времени. Важное значение в установлении и выравнивании исторических фактов в этой области сыграла состоявшаяся в мае текущего года в Кыргызском государственном национальном университете Международная научная конференция на тему "Этапы становления и развитие кыргызской государственности".

По своей значимости достоверно установленные данные о древнейшей 2200-летней кыргызской государственности выходят за национальные рамки приобретают важнейшее международное звучание.

В свете растущего интереса кыргызстанцев к отечественной истории к поискам ее глубинных корней и историков, а также с учетом роли исторических знаний о своей стране в деле воспитания, в первую очередь среди молодежи, гордости за ее славное прошлое постановляю:

1. Объявить 2003 год Годом кыргызской государственности на основе рекомендаций упомянутой выше международной конференции историков с учетом высокого интереса нашей общества к актуальным проблемам отечественной истории.

Президент Кыргызской Республики

А. АКАЕВ

г. Бишкек,
Дом Правительства
1 августа 2002 года
УП №200

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН ГОД КЫРГЫЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свою резолюцию 53/22 от 4 ноября 1998 года, озаглавленную "Год диалога между цивилизациями под эгидой Организации Объединенных Наций",

ссылаясь также на свою резолюцию 49/129 от 19 декабря 1994 года, озаглавленную "Празднование тысячелетия кыргызского национального эпоса "Манас",

ссылаясь далее на свою резолюцию 56/8 от 21 ноября 2001 года, озаглавленную "2002 год. Год культурного наследия Организации Объединенных Наций",

подчеркивая важность содействия воспитательной и просветительной работе по развитию уважения к национальным культурам, всемирному культурному наследию и многообразию цивилизаций, которое необходимо для укрепления мира во всем мире и осуществления международного сотрудничества,

отмечая богатство кыргызской культуры и ее национальное, региональное и международное значение,

1. приветствует усилия, приложенные правительством Кыргызской Республики для провозглашения 2003 года Годом кыргызской государственности и для организации мероприятий в его ознаменовании;

2. предлагает государствам-членам, Организации Объединенных Наций, специализированным учреждениям и другим международным и межправительственным организациям, а также региональным и неправительственным организациям и фондам принять участие в мероприятиях, устраиваемых Кыргызской Республикой в ознаменовании выпавшего на 2003 год торжества.

78-е пленарное заседание,

20 декабря 2002 года

ИДЕЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ¹

На один уровень с оставленной нам предками в наследие прекрасной землей Кыргызстана можно поставить такую великую ценность, как идея государственности. Именно сочетание пронесенной кыргызами через века идеи государственности с такой непреходящей ценностью, как земля, на которой эта идея могла обрести реальное воплощение, позволило создать независимое государство, в котором мы ныне живем.

Перенесение на древние времена нынешних понятий о государственности, связанной с демаркированными границами, пограничными войсками, таможней, вооруженными силами и другими соответствующими атрибутами, не отвечало бы историческим реалиям. Как общественно-политический институт государство в те времена выполняло, по-видимому, роль главным образом защитника интересов этнических групп в борьбе с попытками соседей ущемить их интересы и интересы соподчиненных племен, а также брало на себя функции регулятора внутриэтнических отношений во избежание губительных распрей. В свете такого подхода к государственности заслуживает пристального внимания труд «китайского Геродота» Сыма Цяня «Исторические записки», в котором сообщается о том, что в 201 году до н. э. хуннский правитель Модэ-шаньюй добился покорения и присоединения к своему государству - в числе других - «Владения Кыргыз». Сам термин «покорение» означал, что у древних кыргызов существовала система, которую историки вправе отнести, судя по ее способности сопротивляться внешней угрозе, к государственности.

Более поздние китайские сообщения, относящиеся к середине I века до н. э., свидетельствуют о том, что кыргызы добились независимости и создали собственное царство («Го» - по древней китайской терминологии). В первом веке до н. э. по воле исторической судьбы определенную роль в кыргызской истории сыграл крупный китайский военачальник Ли Лин, выполнявший функции хуннского наместника на кыргызской земле. Он положил начало династии, правившей древними кыргызами во время их многовекового пребывания на Енисее. Хакасский ученый Л. Кызласов приводит убедительные аргументы в пользу того, что резиденцией Ли Лина на Енисее был Ташебинский дворец близ Абакана, построенный в I веке до н. э. Во времена Танской империи в девятом веке факт пребывания Ли Лина и его потомков во главе древних кыргызов оказал благоприятное влияние на отношения кыргызов с китайцами, поскольку исторически Ли Лин был связан кровнородственными отношениями с новыми правителями Китая. Есть немало свидетельств в пользу того, что в древние века местами расселения кыргызов были районы Западной Монголии (озеро Кыргыз-Нур) и Восточное Притяньшанье (хребет Боро-Хоро).

Однажды я столкнулся с суждением о недоказанности связи и преемственности древних кыргызов, зафиксированных китайским историком Сыма Цянем в 201 году до н. э., с енисейскими кыргызами, которые, дескать, могут в этническом плане оказаться разными. Ответ на такое сомнение выглядит довольно очевидным. Китайские историки в 201 году до н. э. поставили на древнем кыргызском этносе своего рода метку, выписали «метрику». С этой меткой, зафиксированной, похоже, во время их тогдашнего пребывания в Восточном Притяньшанье или Северо-Западной Монголии, кыргызы существовали почти десять веков до того времени, когда в Центральной Азии после их победы над уйгурами возникла великая кыргызская держава. Это произошло во время царствования в Китае танской династии.

Прибывший в Пекин в ноябре 842 года представитель только что одержавшего победу

¹ Из книги А. Акаева Кыргызская государственность и народный эпос «Манас». – Б. 2002. с. 15-20.

кыргызско-го ажо Тапу Алп Сол, как сообщается в китайских хрониках того времени, был принят китайским императорским окружением со всеми почестями. Его поставили по рангу выше посланника из Королевства Бохай. Поскольку Кыргызское государство открыло «свободное сообщение со срединным государством», решили «писать портрет их государя для показа будущим векам». Было указано, чтобы «Ажо как происходящего из одного рода с царствующим в Китае Домом внести в царскую родословную». Китайцы в таких вопросах всегда были точными и веками пристально отслеживали судьбу соседних народов. Ошибок они не допускали.

Свидетельством высокого авторитета, которым пользовался кыргызский каган у танского императорского двора являются мраморные таблички с китайскими надписями, обнаруженные в окрестностях с. Райково Красноярского края. В них восхваляется правитель народа, населявшего эти места. Историки считают, что ему, как своему отдаленному родственнику, танский император мог направить дар с восхвалениями, оказав тем самым высочайшую почесть. Известно также, что в 860-873 годах кыргызские посольства трижды приезжали ко двору империи Тан.

Государственность кыргызов получила разнообразные формы на Енисее и Алтае, а также на территории современного Кыргызстана и в последующие века. И самое существенное — наши предки во имя государственности проявляли и невиданное упорство, и большую гибкость, когда речь шла о выживании перед лицом иноземных нашествий. Не будь этого, кыргызы были бы развеяны по ветру еще много веков назад подобно тому, как это произошло со многими народами, участвовавшими тогда в бурном историческом процессе.

По моему глубокому убеждению, государственность — это не только территория, ограниченная в пространстве линией, которую принято называть пограничной, не только привычные государственные атрибуты, действующий аппарат принуждения и управления, но, главное, это великая национальная идея, которая веками живет в сознании людей, ведет их на ратный подвиг и на жертвы во имя своего народа, помогает нации выживать в трудные времена. Анализируя нашу многовековую историю, я все больше утверждаюсь в мысли о том, что великая национальная идея о собственной государственности не только возникла у наших предков, по крайней мере, двадцать два века назад, но и воплотилась тогда в жизнь. С тех пор она прочно укоренилась в массовом сознании кыргызов.

Возвращаясь мыслью к той древней эпохе, я как-будто воочию вижу шумный курултай, на который в одном из мест Восточного Притяньшанья собрались тогда правители кровнородственных кыргызских племен. Наиболее авторитетный и уважаемый из них обратился к сородичам с призывом отказаться от жизни по-старому, когда каждый род вынужден поодиночке отстаивать свои пастбища и землю от нашествия соседей, и объединиться для совместных действий, создать для этого вооруженную дружину, наладить порядок во взаимных отношениях между родами. Наверное, этот мудрый правитель был поднят тогда на белой кошме в знак признания его авторитета и поддержки его инициативы. Не с такого ли события, произошедшего двадцать два века назад, началась история государственности кыргызов?

Идея национальной государственности, то ярко разгораясь, как это было в период великодержавия IX века, то несколько затухая, была пронесена через все преграды и сохранилась в своей целостности до нынешних времен. 31 августа 1991 года произошло событие великого исторического значения, была создана Кыргызская Республика как независимое государство, равноправный член мирового сообщества наций. Это стало осуществлением великой мечты кыргызского народа, которая жила в национальном сознании двадцать два века.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СИМВОЛЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Какеев А.Ч.

Ректор КНУ,
советник Президента КР,
академик НАН КР

Президент Кыргызской Республики Аскар Акаевич Акаев всегда подчеркивал особую значимость государственных символов в становлении и развитии суверенного Кыргызстана.

Государственные символы Кыргызской Республики, как и символы любого государства, – Герб, Флаг, Гимн; в число этих символов входят Конституция и ее гарант – Президент страны.

Герб (происх. от нем.: наследство; кырг.: мурас или энчи) – символическое изображение определенной идеи, собственности, принадлежности (напр., земли, территории) восходящее к определенному рода тотемам. Наука о государственных символах – геральдика.

Герб государственный – это прежде всего официальная эмблема государства, его отличительный знак. Гербы бывают также городов, сословий, родов, племен. У кыргызов племена имели свои отличительные знаки – **тамга**, ими клеймили скот, а в отдельных случаях тамга высекалась на пограничных скалах (камнях) как знак, свидетельствующий о принадлежности данной территории (пастбищ, земель, водопоев и др.) тому или иному роду или племени. Широко известны такие знаки у кыргызских племен, как ай тамга (полумесяц) у племенного союза Солто, жаа тамга (лук со стрелой) у Сары-багыш, керки (тесло) у Саяков, босого (порог, косяк) у Конурат и т.д.

Государственный герб утверждается высшей властью в государстве. Герб Кыргызской Республики был утвержден постановлением Жогорку Кенеша 14 января 1994 года (авторы проекта – А. Абдраев и С. Дубанаев).

На гербе Кыргызской Республики символически изображены солнце, горы, озеро, степи, приоритетные ведущие культуры: пшеница и хлопок. Центральной является фигура орла, это дань традициям древнетюркских государств, например, гуннов, которые на своих гербах изображали орла с натянутым луком; для Кыргызстана это органичная символика – горный беркут является одним из символов кыргызского уклада жизни. Интересно отметить, что племя Бугу имело тамгу жагалмай (порода ловчей птицы), В XX веке (в советский период) герб Кыргызской ССР отражал идеи своего времени – например, герб сохранил изображение пшеницы и хлопка.

Герб Кыргызской Республики не только отражает символически представляемую сущность суверенного демократического Кыргызстана (молодой орел, умеющий защитить себя), но и призван сообщать главную информацию о солнечной стране гор, имеющей прекрасные озера (Иссык-Куль, Сон-Куль, Чатыр-Куль) и плодородные долины (Чуйская, Иссык-кульская, Таласская, Ферганская) и т.д., где не только зерновые, но и технические культуры, дают небывалый урожай.

Когда я смотрю на наш герб, невольно приходят на память слова А.А.Акаева

“Мне, наверное, было года четыре, когда впервые сознательно ощутил окружающий мир. Яркое солнце, голубое небо, высокие горы, зеленые растения, теплая земля, под босыми ногами, добрые родители и братья. Эта слитность природы и человека навсегда сохранилась в

моем человеческом восприятии. В то время неосознанно возникло ощущение, что это навечно моя земля, мои горы, мой живой мир. С этим живу и поныне. С этого началась моя Родина"

Замечательные слова, как бы воссоздающие наш красивый герб!

Гимн (от греческого: гимнос – торжественная песнь). Широко известны религиозные, военные, революционные гимны, Традиционные гимны как торжественная песнь в честь богов и героев; современные гимны чаще всего символизируют общечеловеческие объединения, например, государство и его единство. Именно этот смысл понятия важен для нас. Еще раз подчеркнем мысль, что государственный герб – это символ, показывающий отличительные символические черты государства, а гимн – его обобщенный символ, мелодико-поэтический образ.

Как и герб в виде тамги, гимн имел свой прообраз в кыргызской истории в виде боевого клича. Б.Джамгерчинов писал: "Каждый род и каждое племя имели свой боевой клич - ураан, свое боевое знамя", свое выражение единства.

Как и герб, государственный гимн – его текст и музыка – утверждается высшей властью в государстве. Гимн Кыргызской Республики был утвержден Жогорку Кенешем 18 декабря 1992 года. Авторы текста Ж. Садыков и Ш. Кулуев, музыка Н. Давлесова и К. Молдобасанова.

Флаг. Слово заимствовано из голландского языка, обозначает прикрепленное к древку полотнище установленных размеров; кроме того, имеется еще наконечник – бунчук. В отдельных случаях к древку прикрепляется герб.

Кыргызы, как один из древних народов, флаг применяли с незапамятных времен. Как сообщает о кыргызах выдающийся российский ученый-историк XIX в. Н.Я. Бичурин (Иакинф), "государь называется ажо...у него водружено знамя". К сожалению, имеющиеся в исторических трудах сведения о флаге очень скудны, нет детальных описаний флага, составляющих его элементов, цветов, размеров. Однако сведения о флаге, о его основных элементах сохранились в эпосе "Манас". Уместно вспомнить здесь определение, данное эпосу прозорливым исследователем Чоканом Валихановым: "Манас" - есть энциклопедическое собрание всех кыргызских мифов, сказок преданий, приведенное к одному времени и сгруппированное около одного лица – богатыря Манаса. Это нечто вроде степной Илиады, образ жизни, обычаи, нравы, география, религиозные и медицинские познания киргизов и международные отношения их нашли себе выражения в этой огромной эпосе". Именно в эпосе "Манас" имеется наиболее подробное художественно-вымышленное описание флага и его основных элементов.

Слово флаг в русском языке имеет также синонимы: *знамя, стяг, полотнище*. Имеются примерные аналогии в кыргызском языке: *туу, желек, бунчук, асаба*. Можно отметить, что в обоих языках для обозначения одного предмета – флага – применяется по несколько понятий, что свидетельствует о распространенности и важности флага в жизни государства.

Теперь рассмотрим элементы флага. Их также четыре:

I. Наконечник. II. Бунчук. III. Полотнище. IV. Древко. Попытаемся назвать эти элементы на русском и кыргызском языках. Для этого обратимся к трудам К.К. Юдахина и С.И. Ожегова.

(I) **Наконечник** - желек. По эпосу, цвет наконечника желтый, золотой, металлический. А в отдельных случаях серый металлический. "*В эпосе наконечник флаги́тока; желеги алтын туу*", буквально *древко или флаги́ток с золотым наконечником*". В подтверждение слов академика К.К. Юдахина приведем отрывок из эпоса "Манас":

Желеги туудан бөлүнбөй,
 Жердин жүзү көрүнбөй.
 Жер союлуп былкылдап,
 Желеги алтын туу болду.

Кыргыз элинин баатырдык эпосу. 2 китеп, - М., 1988, 22-6.

Наконечник от древка не отделить,
 Лица земли не видеть.
 Сотрясалась вытоптанная земля,
 И древко с золотым наконечником.

Подстрочный перевод наш. - А. К.

(2) Бунчук - байрак. "Байрактуу найза – пика с бунчуком" (К.К. Юдахин, с. 98). "Бунчук - короткое древко с привязанным конским хвостом как символ власти" (С.И. Ожегов, с. 56). Цвет бунчука зависит от масти лошади, принесенной в жертву.

(3) Полотнище - асаба. "Полотнище – отрезок ткани во всю ширину сотканного куска. Полотнище флага" (С.И. Ожегов, с. 480). Асаба, согласно эпосу "Манас", имеет четыре цвета: цвет неба – синий – Коко тенира; белый – ак – священный, сакральный; зеленый – көк (жашыл) – цвет жизни, көктөм – весенняя, ранняя трава; черный – цвет траура,

Для подтверждения приведем два примера из эпоса "Манас":

Ак асаба кызыл туу,
 Айгайлаган ызы-чуу.
 Көк асаба, Кызыл туу,
 Көк жаныргын улуу чуу...

(Көрсөтүлгөн булак, 22-бет)

Белое полотнище, красное древко,
 Громкие шум и гвалт,
 Синее полотнище, красное древко,
 В небе эхом отдаются громкие крики.

(Подстрочный перевод наш. - А. К.)

"Жаа алдалап чуу чыкты,
 Кара башыл туу чыкты".

(Манас, II-китеп, Фрунзе, 1980, 116-бет)

Слышится возглас: "О, аллах!"

Появилось древко с черным полотнищем.

(подстрочный перевод)

К сказанному, относительно цвета полотнища – асаба – можно добавить следующее. Во-первых, свидетельство В. В. Бартольда ("Их знамена – зеленые") имеет принципиальное

значение, поскольку киргизы задолго до принятия ислама использовали зеленый цвет для знамени, и однозначно связывать это с мусульманской эстетикой неверно. Во-вторых, мнение Эсен уулу Кылыча, который убедительно доказывает, что цвет полотнища асабы - также был красным, В пользу своего мнения исследователь приводит пять положений:

1. "В Элегешской надписи, посвященной знатному киргизу, говорится: "Я отделился (т.е. умер), горюя, от моего хана, от моего государства. Красивое алое знамя государства..."
2. "В четвертом Ча-кольском памятнике, также посвященном знатному киргизу, говорится: "Я тутук (чиновник) алого знамени ..."
3. "В Тайпиньхуаньюйцы говорится, что киргизы "имеют знамена и флаги. Их Ажо установил штандарт, низ его весь красный..."
4. В Тан Шу говорится: "У него (Ажо. -Э.К.) водружено знамя. Прочее прозываются называниями поколений. Последнее предложение Н.В.Кюннер переводит так: "Подчиненные все уважают красный цвет или можно перевести: подчиненные все лишены (не имеют знамени) ..."
5. У среднеазиатских киргизов тоже было знамя алого (красного) цвета..."

Думается, что вышеприведенные данные однозначно показывают историческую бесспорность красного цвета на знамени киргизов, так что иногда возникающие критические замечания в адрес современного флага КР, как якобы выполненного в коммунистических традициях, лишены оснований: флаги Кыргызской Республики и Турецкой Республики выполнены именно в традициях древнетюркских государств.

В этой связи следовало бы подумать и о том, что Кыргызская Республика не имеет своего Президентского Штандарта – личного знамени главы государства, – а ведь еще в незапамятные времена Ажо киргизов имел не только знамя, но и личный штандарт. Надо бы внести такое предложение в соответствующие органы государственной власти.

(4) **Древко – туу.** "Древко – длинная круглая палка, на которую насаживается острие копья, навешивается флаг" (С.И. Ожегов, с. 154). "Туу тик или туу сай – водрузить знамя" (К.К. Юдахин, с. 771). Цвет туу - красный.

Итак, выше рассмотрены все четыре элемента знамени. Здесь следует сказать о такой языковой закономерности: название отдельной части или элемента предмета одновременно может обозначать и целый предмет. В науке о текстах это называется "синекдоха" ("название части явления в значении целого или целого в значении части"). На кыргызском языке такие названия элементов флага как желек, байрак, асаба, туу одновременно обозначают целый предмет. Кроме того в этих названиях отражаются так же особенности региональных диалектов, говоров. Например, иссык-кульские киргизы чаще используют слово асаба, нарынские – туу, ошские – байрак, чуйские – желек и т.д. Говоря об основных элементах следует особо подчеркнуть, что туу – втыкается, асаба – развевается. В эпосе "Манас" об этом сказано следующее:

Туу – сайылат.

Атасынын кызыл туу

Аягын жерге сайылтып...

(Кыргыз элинин баатырдык эпосу. 2 китеп, М., 1988, 21-бет)

Алого знамени отцов

Древки в землю воткнув...

(подстрочный перевод. - А. К.)

Асаба жайылат
Асабанын бу туунун,
Асман жакка жайылтып...”

(Көрсөтүлгөн булак, 21-бет)

Полотнище знамени того
Развернули в небе широко”

(подстрочный перевод - А.К.)

Говоря об основных элементах флага, следует отметить, что они, согласно эпосу “Манас”, все взаимосвязаны, составляют единое целое:

Алтын айчык, кызыл туу,
Асмандата көтөрүп,
Аягын жерге сайбасам,
Асабасын жайбасам
Атым өчүп калбайбы”.

(Көрсөтүлгөн булак, 17-бет)

Если знамя алое с золотым
полумесяцем
К небу подняв,
Древко его в землю не воткну,
Если полотнищу развеяться не дам,
Пусть имя забудут мое

(“Манас”, кн. 2, с. 339)

Современный флаг Кыргызской Республики утвержден Жогорку Кенешем 3 марта 1992 г. Авторы проекта – Э. Айдаров, Б. Жайчыбеков, С. Иптаров, Ж. Матаев, М. Сыдыков. Основные элементы флага и их цветовые характеристики: наконечник (желек) металлический, позолоченный (желтый); бунчук (байрак) - желтый; полотнище (асаба) - красное.

В центре полотнища на фоне солнца – тундук, верхний деревянный круг остова юрты.

Древко – туу– изготовлено из длинной круглой палки, напоминает конь. Цвет красный (по-кыргызски – жошо), от оранжево-красного до вишневого цвета, краска – сурик. Кстати, все деревянные элементы юрты традиционно красятся в цвет жошо, суриком.

Позвольте сделать краткие выводы.

Герб, флаг, гимн Кыргызстана имеют органичную связь с традициями отечественной культуры.

Цивилизация кыргызов имеет и активно использует эти символы как государственные с давних времен.

На примере одной лексемы – “флаг” – прослеживается глубокая этнокультурная близость кыргызского и русского языков, в особенности, касающейся изначальных символов этноса и его культуры. На основе материала кыргызско-русского и русско-кыргызского словарей исключается актуальность спекулятивно-политических вопросов типа “Почему в Кыргызстане избран красный цвет флага?” Эпос “Манас” и материал живого и сильного нашего кыргызского языка однозначно и убедительно показывают символику красного цвета в культурной истории кыргызского народа.

Изучение значения государственных символов - неотъемлемая часть воспитания гражданского сознания.

ВИРТУАЛЬНЫЙ ШЕЛКОВЫЙ ПУТЬ

Кутанов А.

Президент-ректор Академии управления при Президенте КР,
академик НАН КР

Великий Шелковый путь был в прошлом не только торговым путем, но и источником информации, обмена знаний, взаимного обогащения культур между главными регионами мира. Так вот, новый международный телекоммуникационный проект “Виртуальный Шелковый путь” ставит своей целью значительно увеличить информационный обмен между академическими сообществами стран Центральной Азии, Кавказа и Европы на основе передовых спутниковых технологий, эффективного доступа в глобальную сеть Интернет, к европейским научным и образовательным сетям. Проект позволит создать виртуальный “шелковый” информационный скоростной путь (хайвей) и интегрировать академические сети наших стран в глобальное информационное пространство.

В последние годы развитие сети Интернет в Кыргызстане в сфере образования и науки сдерживалось дороговизной спутниковых каналов доступа в глобальный Интернет и отсутствием в республике достаточного числа волоконно-оптических кабелей, имеющих соединение с глобальными коммуникационными сетями. Вследствие этого скорость каналов передачи данных по доступу в Интернет для университетов сильно ограничивалась и не удовлетворяла потребностей вузов в потреблении информации. Начинаясь реализация в Кыргызстане научной программы НАТО “Виртуальный Шелковый путь” позволит обеспечить скоростной доступ к информационным ресурсам глобальной сети Интернет для академического сообщества республики, усилить развитие образования в стране за счет расширения доступа в Интернет и сократить имеющийся цифровой разрыв между индустриально развитыми и развивающимися странами.

Академические сообщества стран Центральной Азии и Кавказа будут подключены к глобальной компьютерной сети Интернет и к европейским научным и образовательным сетям посредством использования единого спутникового канала. Новая технология позволяет иметь для каждой страны минимальную полосу передачи частот по спутниковому каналу и в то же время позволяет употреблять неиспользованную емкость спутникового канала других стран-участниц проекта. Например, учитывая временное поясное разделение, страны Центральной Азии смогут использовать емкость спутникового канала стран Закавказья в утренние часы, и, наоборот, в вечернее время страны Закавказья смогут воспользоваться неиспользуемой емкостью спутникового канала стран Центральной Азии. Использование современной техники с памятью большой емкости позволит дополнительно уменьшить нагрузку на спутниковый канал.

Кыргызстан с самого начала поддержал идею международного проекта “Виртуальный Шелковый путь” и принял активное участие в его подготовке и реализации. Официальный старт проекту был дан на Иссык-Куле в сентябре 2001 г. во время проведения международного семинара по передовым компьютерным сетям. Следует отметить, что “Шелковый” проект является практическим воплощением идей, заложенных в доктрине Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева “Дипломатия Шелкового пути” на основе новейших информационных и коммуникационных технологий. Естественная и объективная необходимость возрождения Великого Шелкового пути на качественно новой основе была обоснована в доктрине уже в 1999 г.: “Возрождение Великого Шелкового пути на современном этапе позволяет создать все необходимые условия для превращения региона в зону стабильности, безопасности, дружбы, сотрудничества и равноправного партнерства”.

Обеспечение скоростного доступа к информационным ресурсам глобальной сети Интернет важно для динамичного развития страны. Но не менее важно и создание современной коммуникационной инфраструктуры для академического сообщества внутри республики. Без создания современной информационно-коммуникационной сетевой инфраструктуры на основе передовых технологий образование и наука в Кыргызстане не будут иметь будущего.

Потому, начиная с 1998 г., в республике началось построение собственной научной и образовательной компьютерной сети (КНОКС) на основе современных информационно-коммуникационных технологий при поддержке научной программы НАТО. Сегодня мы имеем лучшую в Центральной Азии научную и образовательную компьютерную сеть, соединяющую исследовательские институты Академии наук и ведущие вузы Бишкека в единую информационно-компьютерную сеть. Магистральные каналы академической сети построены на основе высокоскоростных волоконно-оптических каналов связи с возможностью перехода в последующем на более высокие скорости.

Подсоединение университетов к магистральным каналам реализовано на основе выделенных медных линий связи с использованием DSL-модемов. С этого года многие ведущие вузы планируют перейти на подключение к сети на основе волоконно-оптического кабеля. Выделенные каналы связи дают реальное качество Интернета, возможность организации дистанционного обучения и проведение видеоконференций. Академическая сеть обладает несравненным потенциалом в плане применения в качестве среды для организации дистанционного обучения, распространения высококачественных мультимедиа - учебных материалов.

Многие вузы Кыргызстана уже разрабатывают свои собственные учебные программы, ориентированные на интерактивное применение. В январе 2002 г. создана и юридически зарегистрирована ассоциация "Кыргызская научная и образовательная сеть АкНет", в состав которой вошли ведущие вузы страны и Национальная академия наук. Важными задачами ассоциации является более тесная интеграция науки и образования, развитие дистанционного обучения, управление и дальнейшее развитие компьютерной сети.

Ассоциация "Кыргызская научная и образовательная сеть Ак-Нет", начала подключение вузов, исследовательских институтов и библиотек к сети проекта "Виртуальный Шелковый путь". Сюда подключаются только некоммерческие организации, использование Интернет в коммерческих целях исключается.

Хотелось бы отметить, что информационные технологии предназначены, прежде всего, для молодых людей. Развивая информационные технологии, мы заботимся о молодом поколении. Это позволит остановить "утечку мозгов" за рубеж и обеспечит интересной работой молодых специалистов. Проект "Виртуальный Шелковый путь" и созданная Кыргызская научная и образовательная компьютерная сеть должны стать катализаторами в развитии Интернет-экономики и построении информационного общества в республике.

В статье использованы материалы группы реализации проекта "Виртуальный Шелковый путь", в состав которой вошли ученые и специалисты из многих стран:

профессор Кирстайн (Великобритания), д-р Роберт Янц (Голландия), д-р Ханс Фрезе (Германия), д-р Вальтер Каффенбергер (научный комитет НАТО), д-р Зита Венцель (США), д-р Рамаз Кватадзе (Грузия), профессор Аскар Кутанов (Кыргызская Республика), д-р Рубен Мктырчан (Армения), д-р Джейн Батлер (корпорация СИСКО) и Сергей Бережнев (Россия).

ПОЛИТОГЕНЕЗ КЫРГЫЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Плоских В.М.

Доктор, академик НАН КР,
Вице-президент НАН КР

Рассматривая историю кыргызской государственности в ракурсе истории Центральной Азии, следует отметить, что в сравнении с некогда грозными современниками кыргызов – гуннами, саками, усунями, кипчаками, а также появившимися позже тюрками, тюркешами, карлуками и многими другими, кыргызы не только не сошли с исторической арены и не ассимилировались с другими народами, но и сохранили свое этническое самоназвание и самобытность.

Заметное своеобразие различных форм общественной жизни, в том числе и политических, позволяет охарактеризовать этот процесс как *политогенез*! Политогенез можно представить в двух основных формах: организационно-управленческой и военно-аристократической.

Небезосновательно встает вопрос, какая же сила поддерживала этническую группу кыргызов во время опустошительных и всеразрушающих евразийских войн?

Как показывает исторический опыт, главным условием самобытного и самостоятельного этнического развития и сохранения является образование собственной государственности или же относительная изолированность, труднодоступность ареала обитания и наличие таких принципов общественной самоорганизации и самоуправления, которые восполняли бы отсутствие сильной централизованной государственности.

Следует признать, что до сих пор существует немало причин слабой изученности истории кыргызской государственности.

Дело в том, что в течение всего XX века аксиомой кыргызской науки (исторической, политической, философской, юридической и др.) считался тезис, что до революции у кыргызов не было своей национальной государственности. Даже упрямо не согласовывавшийся с этим положением факт великого (по своему времени) кыргызского государства на Енисее и то – либо замалчивался, либо считался не имевшим отношения к современному кыргызскому народу.

Никто даже не хотел (а точнее – не мог) выбраться из наезжей колеи официальной истории. Хотя документальные факты накапливались, вводились в оборот новые, ранее неизвестные восточные первоисточники, как письменные, так и археологические.

Хорошо известно, что самое первое упоминание о кыргызах встречается в китайских исторических сочинениях и относится к 209–201 гг. до н.э. (III в. до н.э.). Именно в это время мощное государство гуннов во главе с Маодунем покорило на севере несколько независимых владений, в том числе государство гэгуней.

Именно в это время, по мнению, впервые высказанному китаеведом, синологом Бичуриным, а затем этнографом Аристовым и историком Бартольдом, в китайских источниках упоминается “царство Гэгунь”, а термин “гэгунь” употреблялся для передачи этнонима и государства кыргызов.

Ученые пришли к заключению, что при устойчивости этнонима “кыргыз” этнос, который носил этот этноним в качестве самоназвания, находился в постоянном развитии, в непрерывном обновлении в результате сложных этнополитических процессов, протекавших в Центральной Азии в течение двух с лишним тысячелетий.

Соответственно трансформировалась и государственность кыргызского народа, прошедшая несколько этапов своего развития. III – I вв. до н.э. – первый этап государственности. Детальное исследование этого сложного и длительного процесса – дело историков. И наши ученые уже серьезно продвинулись в разрешении проблемы истории кыргызской национальной государственности, хотя многое еще остается неясным и дискуссионным.

Где находилось это первое кыргызское государство – в Монголии, в верховьях Енисея или на восточном Тянь-Шане? – ученые все еще дискутируют.

Не обнаружено пока никаких сведений, кто и когда стоял во главе кыргызского владения в III-II вв. до н.э. Но несомненно одно: это было государство ранних форм, временами зависимое, а временами независимое от гуннской империи.

Стоит упомянуть и известное также по китайским источникам Кыргызское государство Ли Лина и его наследников (I в. до н.э.).

Гуны, подчинив себе “Владение Кыргыз”, со временем устранили коренную кыргызскую династию. В 99 г. до н.э. шаньюй гуннов назначил правителем кыргызов плененного китайского полководца Ли Лина, который основал новую царскую династию кыргызов, правившую, по некоторым сведениям, несколько веков, вплоть до Великодержавия IX–X вв.

Второй этап. Государство енисейских кыргызов (VI–XIII вв. н.э.) – уже более полно освещено источниками.

Письменные археологические источники подтверждают возрождение кыргызской государственности в середине первого тысячелетия новой эры – в эпоху тюркских каганатов.

Поэтому мы вправе говорить, что кыргызы стояли у самых истоков общетюркской государственности. Этот важный фактор – несомненная историческая заслуга кыргызов, как одного из самых древних носителей государственной идеи среди всех ныне здравствующих народов тюркского корня.

Новое прочтение старых рунических текстов позволило назвать одного из замечательных правителей государства енисейских кыргызов конца VII-нач. VIII в. Это – кыргызский каган Барс-бег.

Он был выдающимся политическим деятелем своего времени. В конце VII в. Барс-бег, ощутив силу своего государства, совершил важный политический акт: принял титул кагана с тронным именем Ынанчу Алп Бильге.

Он погиб в борьбе с соседним тюркским каганатом в 711 г. Соплеменники в честь Барс-бега воздвигли каменную стелу, где кыргызскими руническими письменами запечатлели кошок (плач) на смерть кагана.

Его идея о гегемонии кыргызов в Центральной Азии была осуществлена позже – в IX в., названном академиком В.Бартольдом временем Кыргызского великодержавия.

С.Г.Кляшторным была открыта в северо-западной Монголии и прочтена на скальной надписи, принадлежавшая кыргызскому полководцу этого периода Тёпек Алп Солу. Алп Сол несколько раз упоминается также в синхронных китайских документах, содержащих отчет о событиях в Центральной Азии в 842 г. Именно Алп Сол руководил кыргызскими отрядами, вторгшимися в китайскую провинцию Ганьсу и совершившими поход в Восточное Притяньшанье. Он же в 843 г. возглавил кыргызское посольство к императорскому двору, в столицу Китая, и, заключив мир, возвратился с богатыми дарами.

Имена других правителей и владетелей кыргызских государств той далекой эпохи пока еще не выявлены в исторических источниках. Но они, несомненно, есть.

Зато хорошо изучен Караханидский каганат, обе столицы которого находились на Тянь-Шане – Баласагун и Кашгар (X–XII вв.).

Третий этап – время утерянной государственности, время борьбы за его восстановление, иногда успешное (государство Хайду и Мухаммед-Кыргыза), но чаще безуспешное (Алымбек датха, Ормон-хан). Это период с XIII по XIX вв. Он неплохо исследован кыргызскими историками. Хотя осталось еще очень много белых пятен.

Четвертый этап – период советской государственности: от Кара-Кыргызской автономной области до союзной республики. Хорошо документально освещен, но требует переосмысления.

И, пятый этап – история суверенного Кыргызстана, в котором мы живем (с 1991 года).

Прошедшие юбилеи – 1000-летия эпоса “Манас”, 3000-летия Оша, конференции по древней и средневековой истории Кыргызстана и проблемам методологии истории Центральной Азии, конференция по 2200-летию этнонима “кыргыз” и 2200-летия кыргызской государственности показали:

во-первых, что богатая и самобытная история кыргызского народа и государственности еще мало исследована и неизвестна широким слоям населения;

во-вторых, что существуют многочисленные письменные источники, знакомые узкому кругу специалистов, но не введенные в научный оборот;

в-третьих, что наступил методологический вакуум и дискуссионный хаос в оценке многих событий кыргызской истории;

в-четвертых, настало время нового объективно-качественного исследования государственной истории Кыргызстана в контексте всемирной истории и, в частности, истории Центральной Азии.

Новое осмысление истории, новая методология и методика истории должны основываться на введении в научный оборот новых, а также забытых и неопубликованных первоисточников, иметь прочную документальную базу.

Советской исторической наукой накоплен большой пласт первоисточников по истории кыргызов, в том числе переведенных с других языков, которые в силу разных причин не были изданы и хранятся либо в рукописных фондах научных учреждений, либо имеются на руках у отдельных исследователей.

Сейчас появилась возможность впервые опубликовать или переиздать письменные первоисточники в переводах с древнекитайского, древнетюркского, арабского, персидского, уйгурского и других языков.

Эта работа уже началась, в ней принимают участие НАН КР, Национальный университет, Кыргызско-Турецкий университет, Гуманитарный и Педагогический университеты, КРСУ, могут быть задействованы и другие вузы.

Таким образом, в течение 2–3-х лет намечается издание серии как минимум из 10 книг, т.е. свод письменных первоисточников по древней и средневековой истории Кыргызстана. Ученые получают фундаментальную документальную базу для новых исследований и разрешения дискуссионных проблем.

В научном плане эта проблема вполне решаема.

И, наконец, последнее.

Рассматривая исторический процесс и этапы становления кыргызской государственности, следует определить и функциональные признаки государства в его историческом вос-

приятии. Ибо государство XX века совсем не то, что первые государства первобытных времен и древнекочевых цивилизаций.

Какие составляющие признаки государственности можно выделить при определении государства?

Государство – это политическая организация общества с определенной формой правления, которому присущи:

1. Наличие этноса.
2. Определенная территория.
3. Власть главы государства, элиты и армия.
4. Свой менталитет народа.
5. Общность культуры и идеологии.
6. Общность языка.

Задача обществоведов в комплексном исследовании проблемы.

История кыргызской государственности – это исследование политогенезиса, политического наследия народа во времени и пространстве. 2003 год должен стать кульминационным в этом плане. Все условия и возможности для этого имеются. Нужно только наше общее желание и энтузиазм.

Надо, конечно, сегодня:

- 1) Поднять все возможные первоисточники по истории кыргызской государственности, особенно древнейшие китайские и ввести их срочно в научный оборот, ликвидировав “белые пятна” истории.
- 2) Организовать археолого-этнографические экспедиции в сопредельные государства, места истоков и формирования кыргызского этноса и передвижения кыргызов: а это – Китай, Алтай, Хакассия, Монголия.
- 3) Провести комплексные исследования специалистов разных направлений по истории и перспективам развития суверенного Кыргызстана и совершенствования его управлением.

Это и есть наша ближайшая задача – всех ученых-обществоведов: от историков и востоковедов, до манасоведов, философов, филологов, государственников.

Заклячая, хотел бы подвести следующие итоги.

1. 2200-летний юбилей кыргызской государственности, обоснованный в научных трудах и поддержанный, и конкретизированный в выступлениях ученых на конференциях, был убедительно инициирован Указом Президента Кыргызской Республики и поддержан мировой общественностью в форме Резолюции Ассамблеи ООН, провозгласившей 2003 год – Годом Кыргызской Государственности.
2. Кыргызстанские ученые начали фундаментальные исследования по проблемам, ранее не привлекавшим пристального внимания, а именно: генезиса и этапов кыргызской государственности, политогенеза и культурного наследия городов Кыргызстана в зоне Великого Шелкового пути на протяжении более двух тысячелетий. Эти исследования инициируются расширяющимся научным сотрудничеством между специалистами разных стран.
3. Начата публикация кадастра исторических первоисточников в переводе с китайского, арабского, персидского, древнетюркского и других восточных языков. *

4. Убедительно показано, что история кыргызского народа, становление и развитие, возрождение кыргызской государственности органически переплетены со всеобщей историей человеческой цивилизации.

Исследование проблем в процессе научных дискуссий позволяет констатировать:

5. Сообщества кочевых племен Центральной Азии VIII-V вв. до н.э., по достаточно определенной характеристике современных им письменных источников, не имели политической организации, выходящей за рамки родоплеменных и военно-демократических институтов.

6. Коренные изменения в их среде произошли в IV-III вв. до н.э., когда сложилась зафиксированная в источниках новая надплеменная политическая организация – раннее государство, управляемое иерархически структурированной военноплеменной аристократией.

7. Имперская структура верховной власти предопределила глубокие социальные изменения не только внутри господствующей племенной группировки, но и в зависимых от них сообществах, где резко интенсифицировались процессы политогенеза. Эти процессы нашли свое отражение и в унифицированной для всего центрально-азиатского мира политической терминологии источников.

8. Своего классического воплощения новая социально-политическая структура достигла в VI-VIII вв., когда в рунических текстах орхонских тюрок и енисейских кыргызов появились собственные термины, обозначающие как государственную политическую организацию (эль), так и сохраняющуюся этноплеменную общность (бодун).

9. Развитие кыргызской государственности проходило по евразийскому пути степных обществ и культурогенических комплексов во взаимодействии с культурными традициями и взаимообогащением соседних народов и государств. Ярким примером этого является тюрко-согдийский синтез Центральной Азии.

10. Факт бесспорной устойчивости этнонима “кыргыз” в условиях этнокультурной динамики в регионе говорит о том, что этнос, который носил этот этноним в качестве самоназвания, находился в постоянном развитии, непрерывном обновлении в результате сложных этнополитических процессов, протекавших в Центральной Азии в течение двух с лишним тысячелетий. Соответственно, трансформировалась и государственность кыргызского народа, прошедшая несколько этапов своего развития. Взлеты и падения кыргызской государственности, возрождение ее в новом качественном облике в конце XX века укрепили национальное самосознание кыргызского народа. Все это дает право гордиться своими предками, воспитывают чувство патриотизма и ответственности за настоящее и будущее своего государства и его народа.

ДРЕВНЕКИТАЙСКИЕ ИСТОЧНИКИ О КЫРГЫЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Джунушалиев Дж. Дж.

Доктор, член-корр. НАН КР,
директор института истории НАН КР

Особую ценность составляют сведения древнекитайских династийных историй о древне-кыргызской государственности - по самой слабо изученной странице кыргызской истории. В них имеются четкие указания на наличие сущностных признаков государственно-го образования у древних кыргызов: возникновение верховной власти, которая не отождествляет себя со всем обществом; наличие собственной территории; появление группы людей, профессией которых является управление, а не производительный труд, т.е. возникновение государственного аппарата; появление различного рода налогов и поборов; наличие общепризнанных законов, регулирующие внутригосударственные отношения, а также внешних дипломатических, торговых и других отношений, т.е. признанность с другими государственными образованиями.

Первое сведение о кыргызской государственности дает Сыма Цянь. Он в своем труде "Исторические записки" (Шицзи) зафиксировал, что при Модэ (Огуз-хане - Д.Д.) Дом гуннов чрезвычайно усилился и возвысился, "вследствие они (гунны - Д.Д.) покорили владения хуньей, кюше, динлин, Гэгунь (кыргызы) и Цайли; посему-то старейшины и вельможи повиновались Модэ-Шанью и признавали его мудрым (способнейшим, образованнейшим и добродетельнейшим)¹.

Академик В.В.Бартольд опираясь на сведения того же Сыма Цяня констатирует, что "гунны на севере, между прочим, подчинили себе царство Гэгунь (в транскрипции де Грота К к-к-ин), по-видимому, в 201 г. до н.э.². Другой исследователь истории древних кыргызов Н.А.Аристов подчеркивает, что "древнейшее упоминание о кыргызах и их стране относится к 209-201 гг. до н.э., когда в числе северных владений, покоренных Шаньюем гуннов Модэ, названо Гэгунь наряду с Динлином"³.

Дополнительные сведения о древнейшей кыргызской государственности мы находим в "Истории старших Хань" (206 г. до н.э. - 25 г.н.э.), автором которой был Бань Гу (умер в 92 г. н.э.). В рассказе о событиях второй половины I в. до н.э. кыргызы упоминаются под названием Гяньгунь. Сказано, что один из представителей царствовавшего дома гуннов Чжичжы в результате междоусобицы передвинулся на Запад в страну по соседству с владениями народа усунь" в 49 г. до н.э. "ударив усуньцев, разбил их; отселе поворотив на север, ударил на Угье. Угье покорился и Чжичжы при помощи войск его разбил на Западе Гяньгунь; на севере покорил Динлин. Покорив три царства, он часто посылал войска на Усунь, и всегда одерживал верх"⁴. Что Гегу, Гэгунь, Гяньгунь, Гагяс, Хагас, Хакянсы название одной и той же страны и народа, мы узнаем из "Тан-шу" (История династии Тхан), где сказано "Хакянсы, Хагас есть древнее государство Гяньгунь"⁵. По мнению Аристова Н.А. названия Гэгунь и Гяньгунь "представляют только различные транскрипции слова кыргыз: Гегу (к е-ки, К е-кои, К -ки и пр.) где не достает в середине отсутству-

¹ Бичурин Н.Я. Собрание сведений о народах, обитавших в Средней Азии в древние времена. Т.1. Алматы. 1998, стр.51

² Бартольд В.В. Избранные труды по истории кыргызов и Кыргызстана. Бишкек, 1996, стр.177

³ Аристов Н.А. Усуни и кыргызы или кара-кыргызы. Бишкек, 2001, стр.143

⁴ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.99

⁵ Аристов Н.А. Указанная работа, стр.144

ющего в китайском языке звука "Р" и окончания "С" или "З"; в гегас (К е-к а-) и хагас (к и-к а-, а-ка-) не хватает только "Р". В "Юань-шы" (история монгольской династии, под владычеством которой китайцы вынуждены были ознакомиться с более правильным произношением монгольских и тюркских имен) кыргыз пишется уже близко к истинному произношению Ки-ли-ки-з с заменой "Р" посредством "Л"⁶.

Из выше приведенных сведений о кыргызах и об их стране, и взаимоотношениях с соседями вытекает следующее:

Во-первых, во всех источниках понятия владение, страна и царство употребляются как идентичные, что в совокупности с другими сведениями, о которых речь будет идти ниже, позволяют утверждать о наличии государственности кыргызов к концу Ш в. до н.э.

Во-вторых, покорение гуннами соседних стран вовсе не означало включения их в состав своей державы. Это наше предположение подтверждается и Н.Я. Бичуриным. По его пояснению "покорившиеся вообще назывались инородцами зависимых владений"⁷.

Если судить по китайским письменным источникам, эта "зависимость" чаще была номинальной и кратковременной, что обуславливалось в первую очередь специфическими особенностями образа жизни и общественных отношений кочевников, а также гуннской системой государственного управления страной, которая представляла широкую автономию регионам. В "Исторических записках Сыма Цяня указано, что в государстве гуннов "установлены были: 1) Восточный и Западный Чжуки-князь; 2) Восточный и Западный Лули – князь; 3) Восточный и Западный великий предводитель; 4) Восточный и Западный великий Дуюй; 5) Восточный и Западный великий Данху; 6) Восточный и Западный Гудухэу. У гуннов мудрый называется Чжуки; почему наследник престола всегда бывает Восточным Чжуки-князем. От Восточного и Западного Чжуки-князей до Данху, высшие имеют по 10 тыс., а низшие по-нескольку тысяч конницы... Каждый имел отдельную полосу земли и перекочевывали с места на место смотря по приволью в траве и воде"⁸. При этом, как свидетельствуют китайские источники Чжуке-князи не всегда согласовывали свои действия даже в вопросах войны и мира верховным Шаньюем. Так, в 177 г. д. н.э. гуннский Западный Чжуки-князь самовольно переведет свои кочевья ближе к границам Китая и устраивает набеги на китайские территории. В письме Модэ-Шаньюя (Огуз хана) китайскому императору по этому поводу сказано: "Китайские пограничные чиновники оскорбляли западного Чжуки-князя, и он без представления (ко мне) по совету Илу-хэу Наньчжи и прочих вступил в ссору с китайскими чиновниками, нарушил договор между двумя государями, разорвал братское родство между ними, и поставил Дом Хань в неприязненное положение с соседственной державою... Как нарушение договора последовало от низших чиновников, то Западного Чжуки-князя в наказание отправили на запад на Юечжы"⁹.

Известную свободу в действиях представляла и сила зависимых владений, которыми управляли Чжуке-князья. В 90 г. до н.э. гунны дважды устраивают нашествие на китайские земли. Поэтому китайский Двор против гуннов отправляет войска численность 140 тыс. конницы под командованием полководца Ли Гуанли (Эршыский). Восточный Чжуки-князь собрав свой народ отступает в глубь своей территории. Китайское войско не встретив врагов возвращается обратно. "Но гуннский великий предводитель и Ли Лиин (младший брат китайского полководца Ли Гуанли, перешедший к гуннам и получивший в правление (кыргызские владения – Д.Д.) с 30000 конницы преследовали китайское войско до

⁶ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.92

⁷ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.48-49

⁸ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.76

⁹ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.76.

гор Сюнги и сражались девять дней. Китайское войско понесло убыль в людях, и наконец дошли до реки Пуну”¹⁰.

Конечно же, такое преимущество в силах и организованности “зависимых владений” позволяло им устраивать нашествия самим гуннам. Так, в 64 г. до н.э. “Динлины, пользуясь слабостью гуннов, напали на них с севера, ухуаньцы вступили в земли их с востока, усуньцы с запада. Сии три народа порубили несколько десятков тысяч человек, и в добычу получили несколько десятков тысяч лошадей и великое множество быков и овец... Со следующего года (63 г. до н.э.) динлины сряду три года производили набеги на земли гуннов, убили и в плен увели несколько тысяч человек, угнали множество лошадей и рогатого скота. Гунны посылали за ними 10000 конницы, но без всякого успеха”¹¹.

Военная мощь кыргызов и политический вес кыргызской аристократии позволили им активно участвовать в дворцовых интригах и переворотах гуннского государства. Так, аристократия кыргызов и их правитель сын Ли Линна провозглашает в 56 г. до н.э. верховным Шаньюем гуннской державы Уцзи-дукуй (дукуй 4-ая ступень иерархической лестницы чиновников государства), не имеющего никакого отношения к роду правителей.

Все эти факты говорят о том, что кыргызы, как и все другие “зависимые владения” в составе гуннского государства пользовались широкой автономией, доходящей до полной самостоятельности. В противном случае незачем было повторное покорение Чжичжы-Шаньюем царств Угье, Гяньгунь и Динлинов в 49 г. до н.э.¹² Правда владычество Чжичжы над кыргызами было кратковременным – около 3 лет.

Автономность кыргызов, присутствие верховного правителя не отрицают, а подтверждают наличие у них таких атрибутов государственности как территория, чиновничий аппарат, налоги и поборы, общепринятые законы и правила, внешние дипломатические и торговые сношения и др.

Территория. О владении древних кыргызов в “Истории династии Тан” имеются такие сведения “Хагяс есть древнее государство Гяньгунь. Оно лежит от Хами на Запад, от Харашары на север, подле Белых гор... В последствии Чжичжы Шаньюй, покорив Гяньгунь, утвердил здесь свое пребывание (с 49 по 46 гг. до н.э. – Д.Д.), в 7000 ли от орды восточного Шаньюя на запад, в 5000 от Чежы на север”¹³.

Вышеприведенные сведения неопровержимо доказывают, что древне-кыргызское государство простиралось на огромной территории от Байкала с севера до Тибета на юге, от западной Монголии с востока до Юго-Западного Алтая на западе.

Наличие верховной власти, не отождествляющей себя со всем обществом. Если до покорения гуннами Гегуни и Динлины имели свое царство, наличие верховного правителя бесспорно. Что же случилось после того, когда страна кыргызов стала зависимым владением.

В китайских источниках имеются сведения о назначении правителями страны Гяньгунь и других северных стран сановников китайского происхождения, перешедших на службу к гуннам. В самом конце II в. до н.э. на сторону гуннов перешел Вай Люй, сановник кочевого происхождения, но получивший китайское образование и находившийся на службе в Китае. По сведениям династии Тан (618-907 гг.) Вай Люй был поставлен государем у динлинов¹⁴. В 99 г. до н.э. после долгого сопротивления попал в плен к гуннам китайский

¹⁰ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.83, 85.

¹¹ См.: Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.92.

¹² Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.358.

¹³ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.362, 359.

¹⁴ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.359.

полководец Ли Лиин. Гуннский Шаньюй оказал Ли Лиину должное уважение за отвагу и таланты, женил на своей дочери, дал во владение страну Хягас. Он умер в стране Хягас в 74 г. до н.э., после чего среди высших сановников гуннов упоминается его сын. В примечании к переводу этого места “Китайских записок” Сыма Цяня у Бичурина Н.Я. сказано, что “Ли Лиин остался у гуннов и получил во владение Хягас, где потомки его царствовали почти до времени Чингис-хана”¹⁵. Из истории династии Тан известно еще то, что “потомком Ли Лиина считался Кыргызский каган, положивший в 840 г. конец уйгурскому государству и умерший в 847 г. Так как династия Тан принадлежала к тому роду Ли, то Кыргызский каган во время переговоров 841 г. был признан родственником правящей в Китае династии”¹⁶. Таким образом, функционирование верховной власти в кыргызском царстве, неотждествляющей себя со всем обществом, к тому же с китайским происхождением, подтверждается письменными источниками.

Государственный аппарат древнекыргызской государственности. В отношении иерархической лестницы государственного аппарата управления кыргызов история династии Тан сообщает следующее: “Государь (кыргызов –Д.Д.) называется Ажо... Чиновники разделяются на шесть разрядов, как то: министры, главноначальствующие, управители, делоправители, предводители и даганы. Министров считается семь, главноначальствующих три, управителей десять. Все они наведывают войсками. Делоправителей считается пятнадцать: предводители и даганы не имеют чинов (штатного числа)”¹⁷.

Н.А.Аристов и видный синолог Шотт считают “признак высокой культуры кыргызов в довольно сложной системе чиновничьей иерархии, быть может, вывезен Ли Лином из Китая”¹⁸. Он пишет, что “по китайскому описанию чиновники разделяются на шесть разрядов, как-то: министры, главноначальствующие, управители, делоправители, предводители и даганы. Министров считается семь (в другом месте, где они названы беями, только три), главноначальствующих три, управителей десять. Все они наведывают войсками. Делоправителей пятнадцать. Предводители и даганы не имеют чинов... Министры государя хагасов (кыргызов) назвались бей (Гэси-бей, Гюйшаба-бей, Амий-бей). Бей, бек, бег по-тюркски начальник, старшина”¹⁹. На первый взгляд Н.А.Аристов повторяет Н.Я.Бичурина в перечислении чиновничьей иерархии древнекыргызской государственности. Однако, в его сообщении есть имеющий исключительно важное значение момент. По его данным министры у кыргызов назвались бей. Правда он считает, что бей, бек, бег тюркское слово, означающий начальник, старшина. На наш взгляд, правильное произношение должности не бей, бек и не бег, а чисто Кыргызский бий. Так назывались Кыргызские правители до начала XIX в., пока не вошло в обиход слово манап.

Таким образом, наличие сложной иерархии государственного аппарата у древних кыргызов подтверждается и китайскими письменными источниками и исторической народной памятью. До сих пор время безвластия и анархии кыргызы “ай! деген ажо жок, кой! деген кожо жок” (нет одерживающего Ажо, запрещающего кожо) или “Туугандуу бийде ыйман жок, ыймандуу бийде тууган жок” (у справедливого бия нет сородичей, а у бия с сородичами нет справедливости и чести).

В китайских письменных источниках имеются сведения и о других признаках государственности, как налоги и поборы, законы и правила регулирования общественных отношений, внешние дипломатические и торговые сношения. Исторические записки Сыма Цяня сообщают, что в кыргызском государстве “Ясычные вносят подати соболями и белкою”²⁰.

¹⁵ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.359.

¹⁶ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.74.

¹⁷ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.361.

¹⁸ Аристов Н.А. Указанная работа, стр.146.

¹⁹ Аристов Н.А. Указанная работа, стр.147.

²⁰ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.360.

“Законы их очень строги”. Произведший замешательство перед сражением, не выполнивший посольской должности, подавший неблагоприятный совет государю, так и за воровство, приговаривают к отсечению головы. Ежели вор имеет отца, то голову его вешают отцу на шею, и он до смерти обязан носить ее”²¹.

Древнекыргызское государство поддерживало дипломатические отношения почти со всеми соседними государствами. Однако, больше сведений сохранилось о кыргызско-китайских отношениях. В 632 г. китайский император Тайцзу отправляет своего посла в государство кыргызов, что подтверждает самостоятельность внешней политики правителя кыргызского государства, имеющего титул “элтебер”. В китайских источниках сохранились сведения о том, что в 643 г. к императору Тайцзу прибыл посол кыргызского каганата, “преподнесший ему шубу из меха куницы, а также чучело куницы”. Кыргызские посольства в Китайском дворе были и в 648, 653 и 675 годах. В 648 г. глава Енисейского кыргызского государства Элтебер Ышбара был принят в ставке Танского императора в торжественной обстановке, со всеми полагающимися статусу почестями.

В конце VII начале VIII вв. кыргызским каганатом правил смелый, умный и искушенный политик Барс-бек. Во время его правления кыргызские послы регулярно посещали восточные государства – Китай, Тибет и Тюркешские каганаты. Каганы Второго Восточно-Тюркского каганата тоже с целью иметь хорошие отношения с кыргызским государством, выдали замуж за Барс-бека дочь кагана. Это сведение сохранилось на памятнике Кюлтегину. Между тем, надписи на памятнике тюркскому полководцу Тонукку извещают о том, что Барс-бек добился создания военной коалиции против Восточно-Тюркского каганата с табгачами (с китайцами), с тюркешами и с тюркскими родами Чик и аз. В 711 г. император Танской империи получает весть о том, что кыргызские послы прибыли в Тибет и продолжают переговоры с этим государством о союзе против Восточно-Тюркского каганата. В 722 г. ставку Танской династии посетил Кыргызский посол Исиби Шейчиси Биши тегин (сын кагана). Туда же прибывали послы Кыргызского кагана в 723, 724, 747, 748 годах.

Китайские источники сообщают, что Кыргызское государство всегда было в дружественных связях с тюркешами, Тибетом и Карлуками²². Между реками Тес и Эрта в нынешней Туве обнаружен памятник, содержащий надписи о после Эзгене, умершем в 26-летнем возрасте в Тюркешском государстве.

В VIII в. тюркешы и карлуки были посредниками и способствовали тому, чтобы енисейские кыргызы имели доступ к Великому Шелковому пути, укрепляя торговые взаимоотношения с тибетскими и мусульманскими странами. Кыргызы экспортировали в другие страны своих чистопородных скакунов, приворотную траву, меха, откопанные рога мамонтов, стволы некоторых ценных деревьев, вооружения из железа и стали. Из зарубежных государств к кыргызам завозились шелк, фарфоровая посуда, кораллы, зеркала, кувшины, морские раковины.

Таким образом, китайские письменные источники, а также енисейско-орхонские надписи на камнях неопровержимо свидетельствуют наличие государственности у кыргызов и в древности за долго до образования кыргызского великодержавия. Сущностные признаки древнекыргызской государственности более чем 2200-летней давности вполне соответствуют современным повышенным требованиям к государственным образованиям.

²¹ Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.361.

²² Бичурин Н.Я. Указанная работа, стр.363.

С Е К Ц И Я № 1

“ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ”

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ КОНСТИТУЦИИ КР
ОБ УКРЕПЛЕНИИ КЫРГЫЗСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ**Ожукеева Т.О.**Доктор, проректор по научной работе
Академии управления при Президенте КР**Ешмухамедова Г. А.**Аспирант Академии управления
при Президенте КР

Анализ происходящих в XXI столетии процессов показывает уникальность настоящего момента и его необратимость. Часто важно в критический момент создать предпосылки нужных действий и благоприятные условия для модернизации страны, такие как принятие новой редакции Конституции Кыргызской Республики. Стратегический подход к модернизации и тактические шаги по его реализации являются главным условием нужных изменений в стране.

В анализе обществ современного мира в науке существуют разные методологические подходы. Различают два типа общества: современное и традиционное, хотя эти деление условно. Например, Япония – развитая промышленная страна, сохранившая главные черты традиционного общества.

К. Поппер назвал их открытое и закрытое общество. В рамках цивилизационного подхода описываются глубокие различия культур. При изучении процессов в Кыргызстане необходимо иметь в виду, что, в фундаменте современного общества Кыргызстана, по мнению Президента Кыргызской Республики А. Акаева лежат идеи свободы, ответственности, которые являются базовыми в современных открытых обществах. Переход к такому обществу, от традиционного кыргызского общества, где господствовал принцип «один за всех и все за одного» и социальная ответственность человека к роду и более 3 тысячи мелких, крупных родов, все исторические события XX века говорят о том, что такая смена цивилизация не простой процесс.

Ортега-и Гассет писал: Вера в то, что бессмертие народа в какой-то мере гарантировано – наивная иллюзия. История-это арена. Полная жестокостей, и многие расы, как независимые целостности, сошли с нее... Поэтому необходимо, чтобы наше поколение с полным сознанием, согласованно озабочилось бы будущим нации. В связи с этим необходимо отметить, что в сравнении с сильными своими современниками, такими как гунны, саки, усунь, кипчаки, позже, тюрки, тюркешы, карлуки и многие другие, кыргызы, не только не растворились, не исчезли с исторической арены, а напротив, соединив в себе другие этнические группы, стали полиэтническим народом, сохранили свою самобытность, свое название в течение 2200 лет.

Основным условием самосохранения кыргызского этноса в течение 2200 лет – является государственность. Президент Кыргызской Республики А. Акаев писал: «Государствен-



ность кыргызов получила разнообразные формы на Енисее и Алтае, а также на территории современного Кыргызстана. И самое существенное – наши предки во имя государственности проявляли и невиданное упорство, и большую гибкость, когда речь шла о выживании перед лицом иноземных нашествий».

Наличие основных факторов государственности отражено в книге Президента Кыргызской Республики А. Акаева «Кыргызская государственность и народный эпос «Манас»» на основе аналитического осмысления богатой истории кыргызского народа и зарождения кыргызской государственности в конце III века до нашей эры.

Кыргызская государственность постоянно трансформировалась. Академики А.Ч. Какеев, В.М. Плоских и другие исследователи, выделяют в ее развитии несколько этапов:

III-I вв. до н.э. - первый этап – истоки кыргызской государственности. Это ранняя государственность в форме военной демократии, выполнявшая главным образом роль защитника интересов этнических групп в борьбе с попытками соседей ущемить их интересы и интересы соподчиненных племен, а также функции регулятора внутри этнических отношений

VI-XIII вв. н.э. - второй этап - государство енисейских кыргызов. Это звездный час кыргызской истории.

XIII - XIX вв. - третий этап. Это время борьбы за восстановление утерянной государственности, государства Хайду и Мухаммед Кыргыза.

Период советской государственности - четвертый этап - от Кара-Кыргызской автономной области до союзной республики. Документально освещен, но требует переосмысления.

История суверенного Кыргызстана - пятый этап. Довольно короткий период, хотя освещен такими яркими событиями, как 1000-летие эпоса «Манас», 3000-летие г. Оша, конференции по древней и средневековой истории Кыргызстана и проблемам методологии истории Центральной Азии, конференция по 2200 лет кыргызской государственности, книга А. Акаева «Кыргызская государственность и эпос «Манас», книга А. Акаева «О национальной идее кыргызской государственности и ее лидерах», Конституция 5 мая 1993 г., Новая редакция Конституции Кыргызской Республики, принятый референдумом 2 февраля 2003 года, Всемирный курултай кыргызов и др. Очевидно, что республика сделала значительный шаг в демократизации и укреплении государственности. Основная идея новой редакции Конституции Кыргызской Республики, по мнению Президента Кыргызской Республики А. Акаева – обеспечение и защита неотъемлемых прав человека – как важнейший элемент и необходимое условие устойчивости развития. Государство, нарушающее принцип равенства, как основу гармоничного взаимодействия членов общества, создающее привилегии для определенных слоев или групп, может породить этим серьезные социальные потрясения. Б. Бутрос-Гали, освещая итоги Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития на заседании ЭКОСОС в Женеве 30 июня 1993 г., говорил: «государство, которое препятствует удовлетворительной социальной интеграции и порождает большое количество отверженных, должно опасаться самых непредсказуемых социальных взрывов... Ясность политических целей и социальная удовлетворенность неразрывны»¹.

Новая редакция Конституции закрепила, что права человека – важнейший фактор устойчивого развития государства.

Во-первых; устойчивое развитие невозможно без обеспечения свободы и автономии лич-

¹ Бутрос-Гали Б. О Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития/ Мировая экономика и международные отношения. 1993. № 11. с.6.

ности, по своему усмотрению определяющей способы и сферы своей жизнедеятельности. Эта свобода и ее границы содержатся в правах человека;

Во-вторых; установление партнерства между гражданином и властью, вытекающего из принципов прав человека, предотвращает политические и социальные потрясения, способствует развитию общества, цель которого избрана и одобрена большинством народа;

В-третьих; права человека – главный ориентир и высшая ценность, которыми должно руководствоваться государство. Обеспечение прав человека – обязанность законодательной, исполнительной, судебной властей. Если эта обязанность соблюдается, то общество может быть охарактеризовано как стабильное, если государство пренебрегает ею, в обществе возникает напряженность, создается угроза его устойчивому развитию.

В-четвертых; важна связь провозглашенных прав и четко отработанных механизмов, процедур, надежно обеспечивающих их реализацию. И только устойчивое развитие способствует реальной жизни прав и свобод.

Поэтому в широком смысле, исходной точкой и конечной целью новой редакции Конституции Кыргызской Республики является человек с его интересами и потребностями. Для реализации этой идеи, предусмотрены баланс в полномочиях всех ветвей власти, повышение эффективности работы государственного аппарата, налаживание многосторонних связей между государством и гражданским обществом, развитие партнерских отношений между государственным и частным секторами и др.

Основной вопрос в новой редакции конституции КР- стимулировать процесс развития, с путем реализации концепции «господства права», широко известной в различных правовых системах и часто выражаемой знакомой многим фразой «правит закон, а не человек». Все черты концепции «господства права» можно свести к следующим характеристикам: правление на основе правил; подотчетность; прозрачность; соучастие, когда граждане имеют максимально возможные условия для внесения своих предложений и иного участия в выработке принимаемых государственных решений. Выбранная стратегия приобретает значение только тогда, когда люди наполняют ее энергией. И одним из механизмов взаимодействия гражданского общества и государства являются политические партии.

Каковы же общие цели и задачи политических партий, вне зависимости от того, интересы каких групп в Кыргызстане они отражают? Политические партии просвещают и организуют класс или социальную группу, придают их действиям целенаправленный и организованный характер, соответственно Уставу и Программе, соответственно своей идеологии. Конечная цель политических партий – приход к власти для реализации своих программных задач. Поэтому деятельность политических партий резко активизируется во время выборных кампаний.

Какова же ситуация с системой политических партий в Кыргызстане? Переход к многопартийности начался с формирования «неформальных» организаций, когда был провозглашен переход к политике гласности. Они возникали в поддержку перестройки, гласности, обновления. Почему они получили название «неформальные»? Во-первых, потому, что тем самым они как бы противопоставлялись «формальным» организациям – КПСС, профсоюзам, комсомолу. Во-вторых, потому, что, как оказалось в стране практически не существовало законодательных норм, на основе которых они могли быть зарегистрированы и получить законный статус.

В Кыргызстане практически существуют, пусть еще в недостаточно развитой форме, практически все спектры политических партий: коммунистические, социалистические, социал-демократические, и партии с выраженным националистическим уклоном. У каждой политической партии своя стратегия и тактика действий, своё понимание чистоты рядов



партии, твердость в проведении основных принципов. Каждая партия стремится использовать гибкость в отношении тактических средств и методов, учитывая конкретную сложившуюся ситуацию. Она должна уметь победить противника, обеспечивая интеллектуальное превосходство, через неординарные приемы и методы.

Наблюдение, основанное на материалах избирательных кампаний последнего времени, выборы депутатов Жогорку Кенеша (2.02.2000 г.), выборы Президента Кыргызской Республики (29.10.2000 г.) свидетельствует, что за последние годы, вопреки всем разговорам о деполитизации, наши избиратели стали более зрелыми и компетентными в оценке своих избранников. Они более квалифицированно судят об их моральных и психологических качествах, политических взглядах и внешности. В отличие от 1994 и 1995-99 годов, их выбор в начале нового тысячелетия делался на более рациональной основе; избиратели могут реагировать не столько на внешность, знакомое лицо или риторику, сколько на позицию и дела претендента на политический пост. Конечно, разрыв между осознанным интересом и бессознательными эмоциями сохраняются. Но качество «политического взгляда» (зрения) повысилось.

По классическим политическим и идеологическим установкам, а также по прогнозам политологов, в партийной палитре Кыргызстана за время последних избирательных кампаний должны были создаться два избирательных блока - прообраза будущей двухпартийной системы. В процессе избирательной кампании парламентских выборов (2.02.2000 г.) партии центристского направления (ПЕК, Адилет, Партия экономического возрождения) создали пропрезидентский избирательный блок «Союз демократических сил». Что касается партий других направлений, то они в этой избирательной кампании не смогли создать избирательный блок, который мог бы в дальнейшем играть роль серьезной оппозиции СДС, если не считать тех партийных объединений, которые создались в связи с решением Минюста КР относительно тех партий, которые не имели право участвовать в парламентских выборах самостоятельно. К ним примкнула часть партий, которые несвоевременно зарегистрировались в Минюсте. Они смогли воспользоваться правом участия в выборах путем временного объединения.

В соответствии с новыми поправками к Конституции роль политических партий в активизации участия граждан республики в политическом движении, объединении всего народа Кыргызстана должна усилиться.

Таким образом, можно отметить, что усилия Президента направлены на укрепление государственности, как один из факторов демократизации общества в Кыргызской Республике.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КЫРГЫЗСКОГО ТРАДИЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Б.Торогельдиева

К.и.н., доцент Академии управления
при Президенте КР

Человеческие сообщества представляют собой настолько сложные образования, что их всесторонняя классификация в рамках единой категориальной системы скорее всего невозможна. Не случайно, что особенность организации общества определяет общий облик развития этноса, т.е. культуры в широком смысле слова. Оказывает влияние абсолютно на все его подсистемы: социальную структуру, экономические связи, политическую организацию и характер взаимоотношений человека и власти, на особенности его менталитета и картину мира. Она также существенно воздействует на форму и содержание художественного творчества народа.

Современная политическая теория выделяет два способа соединения нации и государства в единое целое: политическую и культурную модели нациостроительства. Политическая модель конструирования национального государства заключается в создании общества граждан этого государства, выступающего для них в качестве преимущественного объекта лояльности. Данная модель идейно восходит к Ж.Ж. Руссо, а исторически – к французской революции. Культурная модель, в свою очередь, предполагает создание государства, границы которого совпадали бы с территорией гомогенной культуры, функционально необходимой такому государству (этнокультурная модель). В современном Кыргызстане, который вступил на путь формирования гражданского общества и правового государства, очень важно учесть исторически укоренившиеся культурные особенности в традиции государственного строительства.

Кыргызский этнос благодаря сохранению своих традиций и, в целом, своей уникальной культуры смог сохранить свое этническое самоназвание среди многочисленных народов Центральной Азии. В современную эпоху, самоидентификация кыргызов также во многом определяется родоплеменной структурой кыргызского этноса. И, хотя родоплеменное и территориальное деление кыргызов никак не институционализированы, однако их влияние на формирование и функционирование политической власти, экономических отношений в обществе велико. До сегодняшнего дня кыргызы, проживающие в сельской местности знают свою родословную до седьмого поколения и гордятся этим. Оценивая такую устойчивость этого явления хочется напомнить теорию американского ученого Бронислава Малиновского (основатель так называемого функционального направления в этнографии), который обратил внимание на то, что даже на первый взгляд бессмысленные явления и предметы духовной и материальной культуры имеют свой смысл, а главное – свою определенную функцию. В культуре не может быть ничего лишнего, ничего случайного, иначе оно было бы выброшено, исчезло бы, изжило бы себя и было бы забыто.

Следует отметить, что своеобразная устойчивость элементов традиционных институтов видно основана не только на монолитности субъективных представлений и важной роли массовой социальной психологии, но и на том, что эти элементы институтов продолжают выполнять ряд важных социальных функций, поскольку новый функциональный механизм все еще не приобрел достаточного авторитета и силы.

В этой статье мы попытаемся проанализировать в чем особенность организации кыргызского традиционного общества, элементы которой так устойчиво сохраняются до сегодняшнего дня.

Кыргызы и после распада Кыргызского каганата (XII в.), потеряв единое централизованное государство, входили в различные степные конфедерации. Однако, такие социальные общности как племена, роды являлись тем ядром этноса, которые смогли сохранить его самобытность. Именно сохранение своей уникальной культуры – представлений о мире, о природе, об обществе, о человеке, а также традиций, обычаев, т.е. “невидимого духа” народа позволило кыргызам не растеряться и сохранить свою самобытность. Пройдя разные ступени государственности в своей истории этнос смог сохранить основы своей государственности и вновь обрести суверенитет. “...И самое существенное – наши предки во имя государственности проявляли и невиданное упорство, и большую гибкость, когда речь шла о выживании перед лицом иноземных нашествий. Не будь этого, кыргызы были бы развеяны по ветру еще много веков назад подобно тому, как это произошло со многими народами, участвовавшими тогда в бурном историческом процессе”. (А. Акаев Кыргызская государственность и народный эпос “Манас”. -Б., 2002. С.18).

Современные кыргызоведы насчитывают в родоплеменной структуре кыргызов более трех тысяч мелких и крупных родовых названий. Традиционные отношения между племенами и родами основывались на иерархических отношениях. Малые по численности и по могуществу роды подчинялись большим и более сильным. Могущество их определялось экономическим состоянием, количество скота было главным критерием этой оценки.

Традиционное кыргызское общество, как правило, связано с понятием, племя, род - эль. Этот термин широко распространен среди всех тюркоязычных народов. В кыргызском языке слово эль использовалось идентично русскому слову народ. Сам термин эль применялся для обозначения одного народа, одной крупной этнической единицы. Кыргызское понятие эль делилось на более мелкие объединения, которые были между собой взаимосвязаны – это уруу (племя), урук (род) и бир атанын балдары (дети одного отца).

Эти социальные объединения были самодостаточны как во внутреннем своем социокультурном развитии, также относительно в экономическом и политическом функционировании. Так, принадлежность к роду для кыргыза была основной социальной ценностью, статус членства в уруу, уруке для него был превыше всего, это норма, определяющая его жизненный статус. Ш.Б. Акмолдоева, исследуя социальный аспект модели мира древних кыргызов по эпосу “Манас” отмечает: “...родоплеменной тип социальной группы воспринимается человеком того времени как “наилучшая” и наиболее “важная” социальная группа, к которой “я” принадлежит и непременно должно принадлежать. Такое отношение к родоплеменной группе стабильно во времени – оно не меняется в тысячелетней истории “Манаса”. В представлении древнего человека принадлежность индивида к родоплеменной группе это не только необходимость, норма, но и непреложное условие его истинно человеческого, т.е. свободного существования. Вхождение в родоплеменную группу есть один из существенных водоразделов, отличающих человека от кула (раба), свободного от несвободного. Поэтому полное обозначение свободного человека включает имя его отца и родоплеменной группы, поэтому столь велика роль родословия в жизни древнего человека.” (См. Акмолдоева Ш.Б. Древнекыргызская модель мира (на материалах эпоса “Манас”) Б.1996. С.142)

Эта идея отражена также и в кыргызских пословицах. Ниже приводятся пословицы, указывающие на важность принадлежности кыргыза к роду (эл): “Эл мазар, элден чыккан (же кеткен) - азар” (Народ священен, а вне него мучение) (перевод Б.Т.)¹ “Эли журтун болбосо, ай-кундун не пайда” (“Без народа какой смысл жизни”), “Элин сынганы – белдин сынганы” (“Теряя народ - теряешь опору”), “Элинен качканы бору жейт” (Отделенный от народа на съедение волкам), “Элинди жаман корсон, элге кантип батасын, жеринди жаман корсон корго кантип батасын”, (“Если не любишь свой народ, как ты можешь

¹ Перевод авторский

жить с ним, если не любишь землю свою, где-ты будешь погребен”), “Эл ичи – алтын бешик” (“Быть с народом словно в золотой колыбели”), “Элсиз тулку ачка олот” (“Без народа погибнет и хитрая лиса”) и т.д.

Достоинство человека взаимосвязано также с эль (родом, племенем) Об этом говорят следующие пословицы “Эл менен эр когорот, суу менен жер когорот” (“Достойный достигнет славы с народом, как земля расцветает только с водой”), “Элинен безген эр болбос, колуна безген каз онбос”, “Эрдин кучун эл сынайт”, “Эр тууган жеринде, ит – тойгон жеринде(жашайт). “Достойный живет на родной земле, ничтожный там где ему сытно” и другие.

Социальные общества, как уруу (племена) и роды (урук) с экономической стороны имели достаточную хозяйственную самостоятельность. Скотоводческое хозяйство, которое давало шерсть, шкуры, кожи, рога и продукты питания, в основном удовлетворяло все потребности населения рода.

В тесной связи со скотоводческим хозяйством у кыргызов были развиты различные ремесла, имевшего характер домашнего производства. Использовались растительные материалы - дерево, степное растение - чий, растительные краски, в начале XX века хлопок, использовался металл- железо и серебро.

Это было производство по обработке кожи, шерсти, конского волоса, молока и других продуктов скотоводства. Широко развитым и многообразным являлось домашнее производство по обработке шерсти. Из овечьей шерсти при помощи деревянного веретена женщины изготавливали пряжу. На примитивном ткацком станке – ёрмёк – из этой пряжи изготавливалась ткань для халатов, штанов, мешков, переметных сумок, тесьмы для обвязывания остова юрты и т.п. Овечья шерсть шла также на выделку войлока, которым покрывались юрты, кошмы для пола (шырдак), постельной кошмы (алакийиз), одежды – халатов (кементай), головных уборов (калпак), чулок (байпак), потников к седлам, зимней обуви (чокой) и т.д. Верблюжья шерсть шла на выделку ткани для пошивки одежды лучшего качества. Из шерсти коз и яков и конского волоса вили веревки – арканы. Овечьи шкуры употреблялись на шитье зимних тулупов, штанов, головных уборов, расстилались по полу в юрте и т.п. Из козьих шкур изготавливались мешки для хранения и перевозки жидкостей, из кож крупного рогатого скота, лошадей и верблюдов выделывалась обувь, сбруя, части седел и различная кожаная посуда.

Техника обработки кож была очень примитивной. После чистки кожу сушили и долго квасили в кислом молоке с солью, после чего выделывали мягкую кожу. Бараньи шкуры, предназначенные для изготовления шуб, обрабатывали в кислом молоке с солью и оставляли на солнце в течение двух недель, после чего скоблили ножом и обрабатывали жженой известью, которая придавала коже белую окраску; иногда кожу окрашивали в желтый цвет настоем из корней ышкынтюпа – горного растения.

Из дерева изготавливались ленчики седел, остовы юрт, колыбели, посуда, двухсторонние двери для юрт, косяки к дверям, такта – деревянные подмости для постели и т.д.

Кузнецы изготавливали подковы, ножи, серпы, топоры, сошники, а более искусные – оружие: сабли, фитильные и кремневые ружья и боевые топоры – айбалта. Кроме того, были мастера золотых и серебряных дел – сергер, которые изготавливали женские украшения, украшения для мужских поясов, сбруи и т.п. Производство боевого вооружения было развито относительно широко, так как каждому киргизу необходимо было иметь оружие, учитывая тревожные условия жизни, бесконечной барымты и вооруженных столкновений. Правда, огнестрельное и частично холодное оружие, как, например, сабли, в основном покупались киргизами в среднеазиатских ханствах и городах Восточного Туркестана. Но холодное оружие, как правило, изготавливалось на месте.

С политической стороны – племена и роды вели весьма самостоятельную политику. Каждый из них имел свое название свои родовые символы, выражающие единство народа : Это туу – родовое боевое знамя.

Каждый уруу имел тамгу – родовый герб, который имел сакральный, символический смысл, связанный с происхождением данного рода или племени, а также был взаимосвязан с тотемом. Тамга ставилась в знак обозначения территориальной собственности (сю метили места кочевий в виде начертанных линий на поверхности камней, скалы), для тавро клеймения скота, возможно также в заключения каких – либо договоров (Т.Б.).

Был также свой ураан- боевой клич рода, который был связан с именем легендарного предка. Идя в бой, защищая свою землю кыргыз считал, что дух его предка покровительствует ему.

Каждый род имел свое вооруженное ополчение, что ограничивало политическое давление на него со стороны верховных правителей. Как известно, кыргызское войско было организовано по принципу племенного ополчения и это приводило к всеобщему вооружению и по зову правителей родов все боеспособные мужчины должны были браться за оружие, чтобы отразить нападение, или совершить его. О номинальном подчинении кыргызских родов “верховному правителю”, т.е. правителям конфедераций племен обращает свое внимание также исследователь Асанов Т., который эти выводы делает на основе изучения и анализа санжыра различных кыргызских родов (См.: Асанов Т. Кыргыздардын ХҮІІ–ХҮІІІ кылымдардагы мамлекеттик тузулуш белгилеринин санжырадагы чагылдырылышы // Ош и Фергана в исторической перспективе. Выпуск 3. Б.,2000. С.58-64). Недовольные политикой верховных правителей племенные группировки могли откочевать или организовать противостояние, восстание с целью его свержения.

С идеологической стороны- племена и роды имели достаточно устойчивую идею о свободе и независимости народа, отраженные в эпосах кыргызского народа. Начиная с эпоса “Манас”, заканчивая эпосами “Курманбек”, “Кедейкан”, “Жаныл-Мырза” и другими.

В воспитании членов рода в духе патриотизма, достоинства, чести, доблести и уважения важную роль играли **батыры**. Они являлись образцом и идеалом, центральной фигурой кыргызского общества. Это герой, который удостоился этого звания главным образом в защите своего народа. Как отмечает С.М. Абрамзон “Батыр выделяется своими личными качествами, храбростью, воинской доблестью...” (С.М.Абрамзон. Киргизы и их этногенетические и историко-культурные связи. Л., 1971. С.178.). С ним считались, так как энергичный батыр, сгруппировав вокруг себя преданные дружины джигитов, представлял определенную силу в общине.

В кыргызском фольклоре, особенно в малых эпосах, сюжеты которых связаны, главным образом, с борьбой народа против вторгавшихся в XVII – XVIII вв. на территорию Кыргызстана калмыков-джунгаров, называют своих героев батырами.

В истории кыргызского народа известно много имен батыров, таких как Балбай-батыр, Тайлак-батыр, Джамангара-батыр, Торокельди-батыр и другие.

Аксакал – это образец мудрости в кыргызском роду, к которому нужно прислушиваться и чье слово решающее. Во всех важных событиях общественной жизни, в особенности перед военными походами, а также в принятии важных решений, касающихся судеб членов рода на совет в кыргызском обществе приглашались аксакалы- старейшины, именитые батыры, а иногда и весь народ.

Особое место для каждого члена рода имело понятие – **наамыс (честь)**, которое играло особую роль в воспитании членов рода в духе патриотизма, достоинства, чести, доблести. На протяжении всей истории развития кыргызского народа это понятие наполнялось

высоконравственным содержанием, базировалось на нормах справедливости и выступало как общественное требование, как кодекс отношений.

Взаимоотношения в кыргызском роду строились по вертикальному иерархическому принципу, облеченные в форму родственных отношений (старший- младший).

В роду было развито чувство взаимопомощи, взаимоподдержки, выраженные в таких обычаях как жардам, ашар, кошумча и т.д. Член рода всегда ощущал чувство солидарности, поддержки – как в трудные минуты жизни, так и в самые счастливые дни, он и его семья не оставались без внимания, им оказывалась посильная помощь. Оскорбление кого –либо из членов родового объединения задевало самолюбие и честь всего рода и вся община должна была стать на сторону своего обиженного сородича. Род должен был не только заступаться за своих членов, но и нести моральную и материальную ответственность за их проступки.

Высоконравственный принцип несет в себе обычай наказания за отказ в гостеприимстве. Если кто-либо отказывался предоставить свое жилье и пищу страннику, последний мог подать жалобу в суд биев. Кроме того, что бий налагал штраф на негостеприимного человека в виде штрафа, аип, уплачиваемый лошастью и чапаном (См. Исраилова Ч. Традиционное общество кыргызов в период русской колонизации во второй половине XIX и в н. XX в. и система их родства Б.1999. С.122), человек также подвергался общественным мнением осуждению и этот проступок оставался на устах сородичей и передавался от поколения к поколению.

Именно следование традициям приводило к объединению членов рода разных поколений, происходило их единение, сближение на основе общих чувств и переживаний. Воздействуя на эмоции и чувства, традиционные праздники, обряды вызывали сочувствие, закрепляя их в индивидуальном и коллективном сознании.

Единение членов рода, народа (эль) позволяло им выступить успешно не только во время военных действиях. В мирное время они выступали на спортивных, музыкальных состязаниях, защищая честь и достоинство своего рода. Удивительную **состязательность** между родами можно было наблюдать ежегодных торжествах на различных тоях, а также на аш (поминках). Масштаб этих мероприятий зависел от экономического положения и социальной значимости проводившего их члена рода. Хотелось отметить, что участие в спортивных мероприятиях требовало хорошей физической и духовной подготовки и участник соревнований не должен был осрамить честь своего рода. Проводимые игры были разного характера – военнизированные, конные, бытовые и т.д. Наиболее популярными и престижными играми были конные состязания - скачки на большие расстояния до 100 километров – чон ат чабыш (большие скачки). Каждый род, участвующий на этих мероприятиях, стремился подготовить своих скакунов, которые должны быть первыми. Это победа также было престижно роду, как и члену рода, который принес победу, он пользовался особым почетом и уважением. Каждый вид состязаний требовал от участников и силы, и ловкости, и внимательности, и силы воли, необходимых для победы, для поднятия чести своего рода.

Таким образом, мы видим, что и спортивные мероприятия способствовали в кыргызском традиционном обществе – роде формированию определенных ценностно-нормативных отношений, где четко регулировались такие понятия, как система поощрения и система наказания, и порицания при нарушении установленных норм поведения в ходе состязаний.

Таким образом, кыргызское традиционное общество создавало для членов рода, племени чувство сопричастности к делам уруу, урук, в то же время само сообщество не оставляло члена рода и в трудные, и в самые счастливые дни его жизни. Труд членов рода, будь

это военные или спортивные успехи, или участие в музыкальных состязаниях оценивалось по заслугам. Член рода был уверен, что он в любой ситуации не останется один.

Сегодня, в период становлении в Кыргызстане правового, гражданского общества очень важно, чтобы граждане нашей республики были защищены в социально-правовом отношении и были уверены, что он за свой вклад в общество будет оценен и будет уважаемым, как было испокон веков, и он не останется неволевым, забыт обществом. Именно чувство уверенности и правовых гарантий необходимо создавать в нашем государстве.

Пока такие условия не будут созданы в государстве, отдельные политические группировки будут использовать особенности организации традиционного общества кыргызского этноса для своих политических целей и амбиций, используя их как средство для достижения своих целей. Отсутствие социально-правовых гарантий заставляет искать гражданам Кыргызстана опору, "гарантий" и он обращается и находит его в системе родства. Таким образом, есть условия для существования традиционализма в современном Кыргызстане.

Сегодняшние реалии в Кыргызстане диктуют необходимость перевести эти стремления людей объединиться по роду (по крови), в объединения по территории, где их объединяют общие проблемы, интересы, как во всех цивилизованных странах. Такие общины послужили бы основой, фундаментом для развития нормативных отношений в нашем обществе. Возможно система самоуправления, которая получает развитие в республике, будет началом таких общин, за которыми будет будущее в управлении государством. Эта проблема требует серьезного научного осмысления.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПАТЕРНАЛИСТСКИХ СТЕРЕОТИПОВ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЕНТАЛЬНОСТИ КЫРГЫЗСКИХ ЖЕНЩИН

Бейшембаева А. Р.

Старший преподаватель

Академии управления при Президенте КР

В XX веке были совершены многие открытия: одним из них стало утверждение феминисток о том, что женщинам необходимы равные с мужчинами политические, экономические и социальные права. Было признано, что женщина не хуже мужчины может заниматься бизнесом, управлять компанией, она неплохой политик, умеет думать и принимать важные решения, быть ответственной за судьбы своих подчиненных. Во многих цивилизованных странах женщины, видя ущемление своих прав, подают иски в суд по поводу гендерной дискриминации. Сегодня женщины в западных странах стали равноправными конкурентами мужчин и гордятся своими достижениями.

Согласно концепции полового символизма, пол представителей человеческого рода различается только в социуме. По этой теории, пола, как характеристики человека не существует вообще, а существуют только устойчивые представления в общественном сознании, социальный конструкт, придуманный предшествующими поколениями мужчин для эксплуатации женщин. Мужчины на протяжении всей истории закладывали в сознание женщин устойчивые стереотипы о слабости женского организма, о необходимости постоянной мужской опеки и заботы, о женской несостоятельности в обществе, о необходимости подчинения мужчинам.

Это явление называют гендерными стереотипами. "Под гендерными стереотипами понимаются стандартизированные представления о модели поведения и чертах характера, соответствующие понятиям "мужское" и "женское". Одни гендерные стереотипы нормируют представления о женственности и мужественности (феминности и маскулинности), другие закрепляют социальную дифференциацию в обществе (в виде норм мужчины – "добытчик", "кормилец", женщина – домохозяйка), третьи – семейную и профессиональную сегрегацию (мужчины оцениваются профессиональными успехами, женщины – наличием семьи и детей)". \1\.

Эти представления легли в основу существующей в нашем обществе патерналистской культуры, она доминирует в общественном сознании, порождая новые стереотипы нашей ментальности. Главным действующим субъектом патерналистской культуры является мужчина, осуществляющий отеческую заботу о женщине, и женщина, нуждающаяся в этой заботе. А так ли это на самом деле? Бесспорно, патерналистская культура является одним из достижений человеческого разума, это довольно стройная, последовательная теория, прижившаяся в нашей ментальности, однако она устарела, и не соответствует реалиям сегодняшнего дня. Почему? Потому что Кыргызстан переживает трансформационный этап своего развития, когда меняются обстоятельства, в которых мы живем, а вместе с ними приходится меняться и нам самим, чтобы выжить, чтобы обеспечить достойное существование для себя и своих близких.

Ситуация на кыргызстанском рынке труда дестабилизировалась, наблюдается высокая безработица как среди женщин, так и среди мужчин. Мужчина не может позаботиться материально не только о женщине, но о самом себе. В том случае, когда мужчина имеет работу и стабильный заработок, концепция заработной платы предполагает оплату только за осуществленный мужчиной труд и не включает в себя материальное обеспечение его



семьи. Что касается женщин, то среди них повторяется та же ситуация, усугубляемая только тем, что женщины испытывают половую дискриминацию, осуществляемую обществом, в сознании которого доминируют стереотипы патерналистской культуры. Порочный круг замкнулся. В условиях патерналистской культуры дискриминацию испытывают не только женщины, но и мужчины. Первые – от декларируемой и навязанной обществом несостоятельности их социальной роли, а вторые – от реальной материальной несостоятельности, которая затрудняет выполнение их социальной роли.

Необходимость трансформации политических стереотипов, политической культуры волновала умы многих поколений. Согласно феминистской точке зрения, сущность данной проблемы выражается в том, что наша культура – это продукт деятельности мужчин. Так повелось с давних пор, что талантливость женщины проявляется в ее репродуктивной функции. Мужчины нуждаются в продолжении своего рода. Они доверяют женщинам такую важную обязанность, как воспитание будущего поколения. На протяжении веков был очерчен круг женского влияния – приватная сфера. Пока женщины занимались воспитанием детей, не задумываясь о своих правах, мужчины строили свою культуру. Мир возможностей открыт для экономически независимых мужчин, участвующих в производстве. Доля женщин – уповать на помощь и материальную поддержку мужчин (отца, брата, мужа) или на социальные пособия государства. Стереотипы общественного сознания, кажущиеся на первый взгляд несущественными, ведут к ухудшению положения женщин в обществе, способствуют формированию негармоничных общественных отношений. Женщины не ощущают себя полноправными хозяйками своей жизни, при этом теряется их самооценку, что ведет к психологическому дискомфорту женщин.

Человеческая психология такова, что человек вне зависимости от своего пола не может быть сильным все время, когда-нибудь ему необходимо будет показать себя слабым. Представитель одного пола не может доминировать в одной сфере человеческих отношений, не проявляя себя в другой сфере, и при этом быть полноценным человеком, в полной мере реализующим свои ежедневные потребности в деятельности, общении с окружающими людьми. Для формирования гармоничной, всесторонне развитой личности необходимо, чтобы каждый человек смог реализовать в данном обществе все свои потребности в общении с другими людьми, независимо от того, являются они его близкими, коллегами по работе или просто случайными прохожими.

Свои потребности, мотивации человек может реализовать только в деятельности, затрагивающей его интересы. Построение гармоничных общественных отношений между гражданами – главная цель гражданского общества. "Под гражданским обществом подразумевается общность граждан, общность не только в том смысле, что граждане имеют равные права, но и также, что они чувствуют себя гражданами, причастными к республике, то есть "общему делу", что на латыни означает это слово, и ответственными за "общее дело". Это гражданское сознание невозможно осуществить при помощи казенных мер и учреждений, оно является результатом гражданского воспитания, то есть воспитания граждан". Трансформации, происходящие в политической ментальности населения КР, являются переходным состоянием от политической культуры традиционного общества к культуре индустриального общества. Этот процесс сопровождается освоением ценностей индустриального общества, таких как индивидуализм, высокие профессиональные качества, раскрепощение личности, независимость, а также становлением гражданского общества в республике. Это этапы одного и того же процесса – демократизации общества. Главным принципом гражданского общества является защита прав, свобод и интересов рядовых граждан, формирование у большинства граждан своей собственной гражданской позиции, которая ведет к осознанию определенной гражданской ответственности за собственные взгляды, политическое поведение, способные повлиять на протекание тех или иных политических процессов в стране.

Трансформационный период внес негативные перемены в жизнь не только кыргызстанских женщин как общественной группы, но изменил условия повседневной жизни всех общественных групп, независимо от социального статуса или положения в обществе. При этом каждый человек приспособился к изменившимся социальным условиям так, как он смог в зависимости от обстоятельств. Многие поменяли свою профессиональную квалификацию, эмигрировали в другие страны. Что же касается кыргызстанских женщин, то во многом их трудности объясняются неверием в собственные силы и возможности, от того, что они не обладают достаточными профессиональными знаниями и опытом.

У населения развивается адаптация и установка в общественном сознании на самовыживание. Не прекращается процесс маргинализации и обнищания населения Кыргызстана: из-за сокращения количества государственных садов, школ, значительная часть людей, в первую очередь женщин, вынуждена сама заниматься воспитанием детей на протяжении трех-четырех лет, именно в этот период женщины теряют лучшие годы своего профессионального роста. "Те положения, которые записаны в Конституции о равных правах женщин и мужчин на их участие в политической жизни, на деле не работают, так как отсутствуют социальные механизмы, обеспечивающие реальные гарантии такого равноправия" [2].

Наблюдаемый в стране экономический кризис повлек негативные изменения в общественно-политических, социальных отношениях. Социальная маргинализация, которая расшатала представления о социальной принадлежности (идентификацию), спутала функции социальных институтов, изменила социальные позиции больших и малых социальных групп, породила новые социальные группы. Современный этап развития кыргызстанского общества переживает кризис идентификации. Стало больше людей, которые вообще не задумываются о своей социальной принадлежности. В этом смысле мир современного общества рушится не только на макроуровне, но и на уровне микросвязей и отношений групповой и отношений групповой принадлежности. Разорванность социальных отношений происходит из-за разрушения идентификационных связей между людьми. Это в первую очередь касается положения самой многочисленной из уязвимых социальных групп – женщин. Женщинам трудно идентифицировать себя в соответствии с определенной социальной группой, они не могут определить свой социальный статус.

С одной стороны, идентификационным кризисом в социальном сознании женщин объясняется их аполитичность. Она стала причиной того, что женские интересы общество не считает проблемами демократии и не видит в данном обстоятельстве социальной несправедливости по отношению к женщинам.

Кризис идентификации лежит в основе формирования в Кыргызстане многочисленных неправительственных организаций с различным направлением сферы их деятельности: "Поиск идентичности – типичная проблема массового общества, где разрушение традиционных общностей и механизмов социализации приводит к отчуждению и социальной изоляции личности. В массовом обществе разрушаются механизмы приобщения человека к демократическим институциональным навыкам политического участия. Одиночество, отсутствие идентичности заставляют людей искать новые формы коллективности" [3].

Ни для кого не секрет, что активную гражданскую позицию занимает в Кыргызстане лишь небольшая часть женщин – представительницы женских НПО. Значительная часть женских НПО направляет свою деятельность на выполнение социальных проектов, являясь социально-ориентированными общественными объединениями, предоставляющими определенный перечень социальных услуг населению.

Власть в сфере государственного управления распределяется на нескольких уровнях: национальном, региональном и местном. Каждому уровню государственной власти соот-

ветствует определенная доля материальных ресурсов. Говоря о феминизации бедности, женской безработице, снижения рождаемости, социолог из Беларуси Е.В.Мельникова отмечает: "большинство этих проблем и их решение связаны с распределением и перераспределением ресурсов, что приводит к вопросу о власти на региональном и/или национальном уровнях. Распределять ресурсы в пользу решения женских проблем, особенно в условиях дефицита этих ресурсов, патриархальное общество не склонно. А недостаток ресурсов и приводит к "женским проблемам" в частной сфере жизни (если считать, что биологическое и социальное воспроизводство населения – это женская проблема)..." \4\.

Так как постсоветские страны испытывают дефицит ресурсов, то женщины путем активизации собственного политического участия, объединяясь в НПО, пытаются сами решить социальные вопросы, связанные с биологическим и социальным воспроизводством населения.

На наш взгляд, феминистское движение относится к движениям, основной целью деятельности которых является поиск новой идентичности: "Новые общественные движения ориентируются на проблемы (...) условий жизни человека и выживания человечества, мира человека (его тело, здоровье) и пр. Подход к этим проблемам базируется на установлении новых отношений человека с природой, с самим собой и с социальным окружением. Наиболее значимыми среди постиндустриальных ценностей являются индивидуальный стиль жизни, автономия и идентичность" \5\.

Процесс поиска новой идентичности, приобщения к новым постиндустриальным ценностям подталкивает людей к рекрутированию в общественные организации и объединения. В Кыргызстане существует множество общественных организаций: женских, экологических, религиозных, правозащитных, национально-культурных центров, научно-исследовательских центров.

Процесс демократизации в республике не завершен, происходит становление гражданского общества, формируется третий сектор – неправительственные организации, занимающие срединное положение между государством, государственными институтами и населением. Именно неправительственные организации формируют гражданскую культуру и являются проводниками построения гражданского общества.

1. Введение в теорию гендера. Учебное пособие. Алматы, 1999. С.24.

2. Мельникова Е.В. Политические права женщин и их реализация в Беларуси. Проблемы конституционализма: гендерные вопросы в сфере права. Минск, 1998. С. 60.

3. Здравомыслова Е.А. Парадигмы западной социологии общественных движений. СПб, "Наука", 1993. С.46.

4. Мельникова Е.В., указ.соч., с. 62.

5. Здравомыслова Е.А., указ. соч., С. 113.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЛИДЕРСТВО В ПРОЦЕССЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

Калкатаева С.К.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

С обретением государственной независимости, Кыргызстан встал на путь демократизации общества, в котором важную роль играет политическое лидерство. Проблема политического лидерства возникает только при наличии определенных политических условий и политических свобод. Ее непеременимыми предпосылками являются: политический плюрализм, разделение властей, развитие гражданского общества, развитие самосознания, при котором идет непрерывная политическая борьба между политическими лидерами, отражающими различные интересы.

В современных условиях политическое лидерство может представлять собой род предпринимательства, осуществляемый на политическом рынке, где политические предприниматели в конкурентной борьбе используют современные политические технологии.

Природа политического лидерства достаточна, сложна и не поддается однозначной интерпретации. Существуют множество различных теорий, раскрывающие многоплановость этого феномена. Не умаляя и не упуская другие теории, исследователь определяет необходимость изучения харизматического политического лидерства в существующих условиях трансформации общества. Принято считать, что харизматическое лидерство уходит корнями в традиционное общество, и в развивающихся странах харизма появляется гораздо чаще и значительно выше, чем в развитых индустриальных странах¹.

В рамках международного исследования харизматического политического лидерства, поддержанное международной ассоциацией содействия сотрудничества с учеными новых независимых государств на территории бывшего Советского Союза, были проведены исследования в России, Украине, Беларуси в 2000 – 2002 гг.¹

Первичными результатами исследований явились определение и выдвижение гипотез, нуждающихся в проверке посредством социологических исследований. Внимания заслуживают следующие гипотезы:

Гипотеза 1. Утверждается, что харизматические лидеры притягательны, особенно для тех, кто, испытывая на себе внезапные изменения, пострадал от утраты социальной укорененности.

Гипотеза 2. Утверждается, что харизматические лидеры притягательны, так как они дают возможность людям, ощущающим бессилие, почувствовать вновь свое влияние на политиков и события.

Гипотеза 3. Утверждается, что харизматические лидеры притягательны для тех, кто предрасположен к подчинению сильной власти.

Гипотеза 4. Утверждается, что занятие высших постов, может принести дополнительную харизму лидеру.

¹ Friedlander S. History and Psychoanalysis. New York, 1978; Erikson E.H. The Young Luther: a Study in Psychoanalysis and History. London, 1968.

¹ Итвел Р. Возраждение харизмы? Теория и проблемы операционализации понятий // Социологические исследования. 2002. №3.

¹ Вебер М. Харизматическое господство // Социологические исследования. 1988. №5.

Гипотеза 5. Утверждается, что харизма есть нечто большее, чем только популярность или уважение: она подразумевает сильное чувство идентификации с мессией харизматика.

Необходимость такого рода исследования, определяется тем, что Кыргызстан обладает объективными условиями, порождающими развитие харизматического лидерства:

- тяжелое экономическое положение страны;
- трудности, вызванные ходом рыночных преобразований;
- тяжело проводимые демократические реформы;
- ностальгия населения по прошлому экономическому устройству и укладу жизни;
- низкий уровень политической культуры населения;
- слабость функционирования на момент выбора политических институтов общества;
- несостоятельность властей в решении насущных проблем и не популярность оппозиционных сил, действующих на политическом поле страны.

Интерпретация самого понятия “харизма” не может быть однозначной и однопорядковой. Обращение к термину “харизма” восходит к новозаветному “Второму посланию к Коринфянам”, где описываются различные дары Божественной благодати.¹ В словарь социальной науки этот термин был введен М. Вебером в начале XX века. Причем он не дал его точного определения и не предложил систематически проверенной теории. В веберовской трактовке харизматический стиль лидерства рассматривался в ряду двух форм и оснований политической легитимности – традиционной и легально – рациональной. Вебер описывал харизму в трех главных измерениях. 1. Харизматический лидер, обладающий чувством великой миссии (необязательно религиозной), характеризуется уверенностью в себе, большими ораторскими способностями. 2. Массе его последователей, появляющейся, как правило, в периоды кризиса, присущи прежде всего огромное доверие к нему и осязаемая неразборчивость в экономических вопросах. 3. Рутинизация харизмы (посредством партийной организации и т.д.), без которой трудно сформировать радикальные харизматические движения. Нет необходимости в жесткой привязке понятия харизма к веберовским формулировкам. Вопрос заключается не в поиске строгого определения, а в обнаружении некоторого единства вариаций харизматического лидерства, удаляющихся или приближающихся “чистой” конструкции. Необходимо адаптировать понятие применительно к изучению современной политики и ситуаций.

В исследованиях по этой тематике много внимания уделялось тому, что можно определить харизматичностью личности – ее особые черты. Сегодня фокус все более смещается к выяснению природы и причин харизматической связи, то есть взаимодействия политического лидера с его последователями; важно отражение в сознании последних, харизматических качеств лидеров.

Необходимо различать три ключевых понятия исследования: “харизматический лидер”, “харизматическое лидерство”, “харизматическая власть”. Термин “харизматический лидер” в контексте анализируемой проблемы понимается как политический деятель, обладающий “харизмой” и использующий ее качества для достижения карьерных целей. Термин “харизматическое лидерство” следует интерпретировать как процесс, реализуемый посредством применения лидером или его окружением харизматических качеств. Термин “харизматическая власть” означает способ осуществления властных полномочий с использованием харизматических качеств лидера. Такая власть чаще всего и является тоталитарной или авторитарной.

1 Вебер М. Харизматическое господство // Социологические исследования. 1988. №5. .

Необходимо учесть, что исторически кыргызский народ сам наделял своих героев, проводителей харизмой - особыми способностями, благодаря которым они могли бы вывести свой народ из тяжелых политических, социально-экономических реалий.

Признавая понятие харизмы идеальным типом, ставится задача изучения данного феномена систематически научным образом.

Список литературы

1. Блондель Ж. Политическое лидерство. Путь к всеобъемлющему анализу. М., 1992.
2. Вебер М. Харизматическое господство // Социологические исследования. 1988. № 5.
3. Гринберг Т.Э. Политическая реклама: портрет лидера. М., 1988.
4. Ольшанский Д.В. Посттоталитарное сознание и его лидеры // Вест. Моск. ун-та. Серия 12. Политические науки. 1995. № 1.
5. Шестопал Е.Б. Оценка гражданами личности лидера // Политические исследования. 1997. № 6.
6. Шестопал Е.Б., Новикова - Грунд М.В. Восприятие образов двенадцати ведущих российских политиков // Политические исследования. 1996. № 5.
7. Шпакова Р.П. Типы лидерства в социологии М. Вебера // Социологические исследования. 1998. № 5.

БАЙЫРКЫ АТА БАБАЛАРЫБЫЗДЫН ЭЛ БАШКАРУУ ЫКМАЛАРЫ

Чаргынов К.С.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Орус академиги Лихачёв айткандай өткөнгө кызыгууну мен келечекке болгон кам — кордук көрөм демекчи, байыркы бабаларыбыздын ой — акылдары, асыл наркы бүтүн коомдук турмушубуз глобализацияланып, тирилигибиз унификацияланып барат — канда өз улуттук өзгөчөлүктөрүбүздү сактап үрчөтүү үчүн эн зарыл таберик нерсе экени талашсыз болсо керек. Канчалык өнүп өссөк та, адамзат тарыхында, ааламда, ар нерсе өз ордун толук кандуу ээлегенде кана башкалар үчүн барктуу, кызыктуу болуп, колго алынаарын баарыбыз жакшы билебиз. Жакшыбы, жаманбы кыргыз ата — бабаларыбыз, эл бийлеген жакшыларыбыз өздөрүнүн нукура акыл таразасы таамай — так болгондугунун аркасынан, өздү — жатты салмактап, жаныга да, жак — шыга да тез эле эрчип кирип кетпей, салкын кандуулук менен турмуш улагандык — тан, кылым кезип 2200 жыл жашап, жада калса залкар Чынгызхандын тушунда да 20 жыл, 1273 — 1293 — жылдары өздөрүнө өздөрү ээ боло алган экен. Ошондуктан, кандай кырдаал болсо да өзөктөгү өйөн бербей, өз мүдөөлөрүнө жетүүгө умтулган — дыктан, тарыхтын нечен кыйчалыш мезгилдеринде заманга бап саясат жүргүзүшүп, кыргыз билермандары элин сактап улуттун келечегине жол ачып келгендиктен, биз бийыл мамлекеттүүлүктүн 2200 жылдыгын белгилеп олтурсак керек.

Бүтүн материалдык турмушубуз коендой окшошуп баратканда, обу жок обочо — лонбой туруп, өз улуттук өзгөчөлүктөрүбүздү өөрчүтүп, ага алардын ички маны — зына бизге кызыккандардын көңүлүн буруп, көркүнө чыгара түшүндүрө алсак, бар — кыбызга барк, багыбызга бак кошулабы деген ойго батасын! Себеби, биздин кы — лымдарыбыздын ой — санааларын салыштырсак батыштынбы, чыгыштынбы не бир ойчул акылмандарынын ойлорунан кем эмес. Биздин башчылардын ойлорунун салмагы, тереңдиги, кенендиги тан калтырат, аргасыз сыймыктандырат. Анда эм — неге Батыш бай да, биз кедейбиз деген ой келет. Көрсө, кыргыздар эч качан бай — лыкты туу туткан эмес, байлыкка кул да болбогон экен! Ат үстүндө көчмөндүк менен жан багып, элин сактап жүрө берген. Кыргыздар ачкөз, дүнөйөкор болсо эч качан Алтайдан Ала — Тоого көчүп келмек эмес.

М и с а л ы: Алтайдан Ала — Тоого көчөөрдө Манас атабыз “Ысыраптан качканн, тынч ордундан жылбагын, жыйганың сарптап жол жүрүп, ата — мекенге барчунар камынгыла жолго дейт. Ушул байыркы башчыбыздын буйрутунда кыргыздын дүйнө таанымы ачык көрүнүп жатат. Бир жагынан, дүнөйдөн ата — мекен ыйык, бийик экени, экинчи жагынан ар кимди өз оюна, эркине койгон демократтык принцип байкалат. Ошентип, эгер бүтүн демократиянын эн негизги принциптеринин бири ар адамдын эркиндиги өз эркине коюлса, ал эркиндигинин негизги — жеке мен — чикке ээ болуу болсо, ушул эле идеялар кыргыздын акылмандарынын эле ой дүйнөсүндө эле жашап тим болбостон, жогоруда айтылгандай бийлерибиздин күнүмдүк башкаруу ыкмаларында колдонулган экен.

Атанын балага үлүш — энчи берип, өзүнчө боз үй тиктирип, үйлөнгөн баласын ошол күндөн баштап кол астындагыдай көрбөй, башкалар да, “Кошуна кут болсун”, — дегенинде эмне деген ар адамга арналган өз эркиндигинин урматталышы жатат, ошону менен бирге адам эркиндигин негизи — өз үлүшү, энчиси түзөөрү айырта — дан эле белгиленген. Кыскасы, демократия бизге кечээ эле келген жок, каныбыз —

да, жаныбызда, болгону улам бир доордун таасирине байланыштуу, тарыхый аң-сезимибиз жукарып кетсе керек, калындашып, тереңдетүүтө мезгил жетти.

Ашыкча, кыргыз ата – бабаларыбыздын акылдарын идеялаштырып, көңүлдү келе – чектен, бүгүнкү күндөн өткөнгө буруп, өзүбүздү сооротуп алдоодон тенир сакта – сын! Бирок ар – кандай религияны башынан кечирген, Берништам айткандай, син – тезге жөндөмдүү кыргыз эли бүгүн да демократиялык кодексти кабыл алууда өткөн менен келечекти айкалыштырууга, көп конфессиялуу элибиздин бардык баалуу – луктарын эске алуу менен бирге батыштын да атаандаштык, жеке демилге, праг – матизм принциптерин да боюбузга синирүү муктаждыгына дуушар болуп олтура – быз. Каныбыздагы бабалардын салттарын да козгоп, өөрчүтүп жоготпой сактап калуу да мойнубуздагы парз. Ошондуктан, бир жактуулук кылып, эскиге кана ба – сым кылсак, көп улуттуу элибиздин кээ бирлерин чочутуп алчудайбыз, жаңыны кана жактап, эскини жерисек, каны – жанына ата салты – түшүнүгү терең синген өз элибизге жаттай болуп, идеологиябыз өгөйлөнчүдөй.

Аттандаштыкты эле, прагматизмди тануулай берсек, айкөлдүктү, кен пейилдикти туу туткан элибизге дүнөйөкор, ачкөздүктүн үрөөнүн сээп, жапайыланууга түрткү болчудайбыз.

Ошон үчүн, Манас атам айткандай, дүнүйө дүнүйө эмес, адамдын башы дүнүйө демекчи, "Ташыганым, жыйнаганым, ак жолтой чоро кырк кыраан, абийирим ме – нен ыйманым" демекчи,

“Көрстөн болбо дүйнөгө,
Короодо жатат коюм деп.
Кор болбоймун такыр деп,
Комсоо кепти сүйлөбө.
Сандыкта дүйнө – пулум деп,
Санаага салсаң жаман кеп,
Төөм бардан жүрөм деп,
Дөөрүтөнүн жүдөө кеп”, – демекчи.

Бүгүн, жаштардынбы, башкалардынбы жан – дүйнөсүнүн жалаң кана байлыкка бай – ланып калышы керек эмес.

Граждандык коом куруш үчүн бакыттан байлык кем туруп, ар адам өнөрлүү бол – со, колунан иш келсе, ырыс – насиби, келечеги кең болот деген күчтүү шеним – дем болот биз үчүн. Кыргыз кыргызча ойлонот, “Эл эмне дейт”, – деген парадигма ар кыргыздын ички дүйнөсүнүн табигый закону. Ушул закондун күчтүүлүгүнөн Кур – манбек баатыр атасы Тейитбек ачкөздөн Телтору колго тийбесе да, өлүмдөн башын ала качпай эли үчүн жоого аттанган. Ушул закон күчтүүлүгүнөн Курманжан апа – быз, баласынын өмүрү кыйылып атса да, элинин бүтүндүгүн, ынтымагын, ырысын талашып, кан төгүлүп кетпес үчүн көзүнө жаш алган эмес.

Чынгыз Айтматов, “Дүнүйө ошонусу менен залкар, күкүмдү да керексиз деп чанган эмес”, – демекчи наңдан танган адам жок, ар адам жашаш керек, жашаш үчүн оокат керек. Ошондой болсо да, атуулдук коом куруш үчүн, байыган чиренип, жар – дылар мүнкүрөбөш үчүн, аша чаппаган, кем түшпөгөн, барды жокту калчаган нар – ктуулук керек. Рынок баарын чечет деп олтура бербей, батыш калыстары – эксперттери да белгилегендей, демократия азчылыктын көпчүлүктү баш ийүүсү эле эмес, көпчүлүктү да, күчтүү монстрларды да ооздуктап, алсыз да, азчылык та

тартыштыктын айынан басмырланбай татыктуу турмуш кечириши камсыз кылынса кана, адам укугу сакталып, граждандык коом, укуктук мамлекет курулса керек деп ойлойбуз.

Жолу улууну жолу кичүү сыйлаган үчүн,

Жолу кичүүнү жолу улуулар жамандыкка кыйбаган үчүн

Кыргыздар кылым карытып мамлекетүүлүгүн сактап келсе крек.

Манас атам Аккуласын Алманбетке тартуулаганда, кара жанына өлчөгөн тулпарын да тартуулаган ашкере март жан экен деп:

Ат тонунан айрып айласын кетирбейин,

"Өспөгөн жаман жан кылаар

Өз жанынын пайдасын", — деп Алмамбет өзүмчүлдүктөн да, шартка карап өз жөнүн билип, сыйдан да баш тартат.

Бизге, бүгүн, так ушундай Алмамбеттикиндей нарктуу касиет жетишпей жаткан — сыйт. Эмесе, кедейдин сарамжалдуу болушу, прагматик болушу жанына пайда чыгаар, ал эми айрым мамлекеттик кызматкерлердин алдым — жуттум болуп, ач — көз дүнүйөкор болушу, граждандык коомдун келечектен үмүтүн үзүп, демократияга ишенимин өлтүрүп, аргасыз жапайылыкка, алгырлыкка, хаоско түрткү болуп жатканы, эл тейлеген мырзалардын элге жакын болуу, баба салтын тебелеп, дүнүйөгө гана азгырылып баратылышы демократиянын чоң коркунучу катары көрүнөт.

"Зордун түбү кор болот, кордун түбү зор болот", — деп Манас атам айтмакчы, түркүгү жок бул турмушта көппөй, чөкпөй, тирешпей, толукташып, тынчтыкта өнүп өссөк экен деген пейлимди билдирүү менен сөзүмдү аяктайын.

Көңүл бурганыздарга чон рахмат!

ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ КОНСТРУИРОВАНИЕ В ТРАНЗИТНОМ ОБЩЕСТВЕ

Дуйшенбеков Н.Р.,

Преподаватель Академии управления при Президенте КР

В начале 1990-х гг., когда наше общество делало лишь первые шаги по пути демократизации такие популярные некогда понятия, как “идеология”, “агитация”, “пропаганда” в глазах подавляющего большинства населения приобрели ярко выраженный негативный оттенок. Общественным мнением тех лет эти термины и явления жестко увязывались со стремительно разрушавшимся социалистическим строем и трактовались как насильственное и ничем не оправданное вмешательство власти в сознание личности. Этому способствовала политическая риторика лидеров демократического движения. Политическая элита, интеллигенция, СМИ с завидным единодушием убеждали общество, что идеология и пропаганда – это плохо, это методы порабощения народа и пр. Все и вся призывали к деидеологизации, к освобождению от диктата идеологии, которая стала синонимом несвободы и антидемократизма. Лишь сейчас глядя на пройденный этап с высоты приобретенного опыта, к нам приходит осознание неоднозначности этих явлений. На смену насквозь политизированной системе пришло общество, лишенное всяких идеологических ориентиров. Отказ от идеологической работы с населением привел к тому, что на исходе первого десятилетия реформ в обществе нет ни одной идеи, которая разделялась бы всем населением страны. А ведь только наличие подобной объединительной идеи, одинаково важной для всех групп и слоев, образующих общество, является консенсусной базой, открывающей возможность демократического процесса. Демократия – это система компромиссов, на которые идут различные социальные силы по различным вопросам. Каждая из групп, составляющих современное общество, имеет свои, специфические интересы и стремится их реализовать. А поскольку ресурсы общества ограничены – реализация интересов одних групп препятствует реализации интересов других. В этой ситуации необходимо, чтобы существовал некий объективный интерес, одинаково важный для всех групп населения. Если таковой имеется, он и становится той непреложной ценностью, ради которой социальные силы идут на компромисс, сознательно отказываясь от части возможных выгод. Если же консенсус отсутствует, и социальные группы не могут прийти к соглашению, общество будет управляться в режиме диктатуры. Это значит, что одна или несколько групп захватывают власть в обществе и, силой подавляя сопротивление остальных, заставляют их принять существующее положение вещей.

Демократия не может “заставить” население жить в согласии. Соответственно общество поддерживается добровольным самоограничением групп, его составляющих. Когда власть и граждане свято верят в нерушимость, объективность чего-то главного, одинаково важного для всех и не могут преступить умозрительную черту, требования реализации частных интересов необходимо приводят их к компромиссу. Если для борющихся сторон разрушение единства немыслимо, а навязать оппоненту свое, сломить его сопротивление не получается – у сторон остается лишь один выход – соглашение, основанное на взаимных уступках. Демократия же, по сути, есть лишь система таких повторяющихся соглашений – компромиссов. Наличие внутреннего ограничения, нерушимых рамок политического поля, границ, которые члены общества готовы соблюсти и соблюдают, открывает путь к демократии. Отсутствие таких “священных” границ политического действия в сознании населения напротив – необходимо вызывает к жизни фигуру политического пограничника (т.е., авторитарного государства), который уж точно заставит оппонентов остаться в пределах дозволенного. Свобода от ограничений со стороны государства должна компенсироваться внутренним самоограничением всех участников политического процесса.

Когда таковое имеется, – демократия становится возможной. Поэтому важнейший признак демократии – это готовность субъектов политического взаимодействия к самоограничению. А поскольку нерушимой и конечной точкой любого политического требования для всякого сообщества является его целостность, постольку осознание неразрывной связи всех групп, составляющих общество, не только сопутствует демократии, но и предшествует ей. Если для диктатуры идеологическое единство нации есть только цель, то для демократии оно является еще и условием.

Таким образом, для демократии в современном обществе принципиально необходим общенациональный идеологический консенсус. Т. Парсонс писал: “Государство не может просто “властвовать”, оно должно быть легитимизировано по части управления имеющим относительно четкие границы сообществом через принятие на себя ответственности за поддержание в нем нормативного порядка”¹. Поддержание порядка в обществе возможно лишь через установление властью общеобязательных правил. Однако недостаточно установить нормы, необходимо добиться от населения подчинения им. И, хотя государство имеет возможность силового подчинения общества установленным правилам, систематическое применение насилия говорит не столько о власти, сколько об ее отсутствии. Известный французский политолог М. Дюверже писал: “Власть не является, как наивно полагают некоторые, чисто силовым феноменом: ее формирует множество других составляющих. Иногда даже кажется, что сила здесь играет относительно второстепенную роль: когда власти необходимо применить силу для достижения повиновения, это значит, что ее основания пошатнулись; диктатура, как мы увидим дальше – это болезнь власти, проистекающая из ослабления верований, которые ее обычно поддерживают”². Чем выше элемент добровольности подчинения граждан власти, тем прочней ее основание. Поэтому любой политический режим в большей или меньшей степени воздействует на политическое сознание общества. Власть всегда стимулирует формирование у населения набора политико-правовых и моральных ориентаций, поддерживающих существующий общественно-политический строй. Т. Парсонс отмечал, что “механизм власти может действовать таким образом, чтобы увеличивать эффективность политической подсистемы в долгосрочном плане, а влияние может быть использовано для повышения способности социетального сообщества к достижению солидарности”³.

Здесь мы вплотную подходим к проблеме идеологической пропаганды. Исследования, проводившиеся политологами в разных странах, указывают, что в современном обществе идеологический консенсус создается и целенаправленно поддерживается политической системой. Причем это касается как тоталитарных, так и демократических режимов. В целом процесс воздействия на политическое мировоззрение населения можно назвать идеологической пропагандой. М. Дюверже пишет: “Пропаганду можно определить как усилие, совершаемое правительством для того, чтобы убедить управляемых подчиниться ему. ... С распространением образования и введением всеобщего избирательного права стало необходимым убеждать не только “просвещенную элиту”, но и народные массы. Открытия в области социальной психологии позволяли это сделать. Исключительный успех методов американской рекламы, базирующихся на тех же принципах, убеждал в эффективности системы: современное государство перенесло их в сферу политики и приспособило к ней”⁴.

Здесь стоит обратиться к сравнению политической пропаганды в различных типах обществ, при разных политических режимах. Наибольшее развитие политическая пропа-

¹ Парсонс Т. Система современных обществ. – М., 1997. С. 36

² Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Политология: Хрестоматия / Сост. М.А. Василюк, М.С. Вершинин. – М., 2000. С. 338

³ Парсонс Т. Указ. соч. – С. 45.

⁴ Дюверже М. Указ. соч. – С. 342-343

ганда получила в тоталитарных и демократических системах. Авторитарные режимы — это как раз примеры слабости пропагандистской системы. Они именно потому опираются главным образом на силовое превосходство, что не имеют достаточных идеологических оснований.

Классический пример пропагандистской обработки населения представляют тоталитарные общества. Тоталитаризм обеспечивает собственную легитимацию в глазах населения с помощью пропагандистской обработки, которая начинается с самого детства и продолжается в течение всей жизни человека. Основными институтами идеологической пропаганды являются система образования, средства массовой информации, предприятия и организации. Тоталитарная пропаганда централизована, все ее структуры находятся под единым началом и действуют в соответствии с четко определенными установками. Однако есть и весьма ощутимое различие между фашистским и коммунистическим вариантами пропаганды. Как пишут О. Карпухин и Э. Макаревич: «Содержательной основой коммунистической пропаганды является теория марксизма-ленинизма. Изучение этой теории в системе среднего и высшего образования, на предприятиях, в организациях, учреждениях было в СССР обязательным. Даже на телевидении была телепрограмма «Ленинский университет миллионов», которая ориентировалась на познание коммунистического учения. Для изучения основ марксизма создавались кружки, школы, курсы, занятия в которых вели специально подобранные люди — пропагандисты, далеко не всегда владевшие пропагандистским мастерством»⁵. В целом коммунистическая пропаганда ориентируется на сознание, мышление. Почти не принимаются в расчет общественные настроения, чувства и эмоции. Фашистская пропаганда, напротив почти полностью сосредоточена на иррациональных факторах массовой психологии. Фашистский вариант пропаганды ориентирован не на познание, а на чувственное восприятие. Это объяснимо. Фашистские режимы не обладали столь же стройной и теоретически основательной идеологией, как их коммунистические собратья. При этом недостаток теоретической глубины идеологии сполна компенсировался обращением к чувствам масс, простотой и повторяемостью лозунгов. Виднейший идеолог национал-социализма Геббельс отмечал, что сила пропаганды не в качестве, а в количестве. Необходимо неустанно повторять, вдалбливать основные тезисы тоталитарной идеологии, пока они не превратятся в собственную мысль масс. Общим же признаком пропаганды в тоталитарных системах является централизованный и всеобъемлющий характер, а также радикализм внушаемых населению установок.

Свои особенности имеет пропаганда в либерально-демократических системах. Демократический режим не допускает (по крайней мере, официально) приоритета одной политической идеологии⁶. Поэтому демократия оставляет различным общественно-политическим организациям возможности предлагать альтернативные варианты развития, как в культурной, экономической, так и в политической сфере. Единого центра идеологической обработки населения при демократии нет. Однако демократия также нуждается в устойчивости политического мировоззрения граждан. Поэтому определенный набор ценностей, выгодных системе, широко пропагандируется системой образования, средствами массовой информации, литературой, кино и рекламой⁷. Пропаганда в демократических системах действует опосредованно и отличается многообразием форм. Целью воздей-

⁵ Карпухин О., Макаревич Э. Формирование масс: Природа общественных связей и технологии «паблик рилейшнз»: Опыт историко-социологического исследования. — Калининград, 2001. С. 315.

⁶ П.И. Новгородцев называет демократию системой политического релятивизма. Он указывает, что демократия не допускает идеологического монизма, и первенства какой бы то ни было выделенной системы ценностей. Иначе говоря, демократия предполагает идеологический плюрализм. (Новгородцев П.И. Соч. — М., 1995)

⁷ Анализируя идеологические аспекты работы масс-медиа в западных обществах, российский ученый А.Р. Тузиков отмечает, что: «в целом блоки новостей воспроизводят сложившийся социальный порядок и ценности, на которых он базируется». При кажущейся свободе политической дискуссии в демократическом

ствия является воспроизводство лояльных режиму граждан, утверждение в общественном сознании идеологических и моральных ценностей, присущих этому типу общественно-политического строя. Кроме того, пропаганда в либерально-демократических системах конструирует некую "социальную реальность". Общественный строй представляется как "естественный", "справедливый", соответствующий объективным законам бытия.

Таким образом, политическая пропаганда обеспечивает воспроизводство необходимой общественно-политическому строю совокупности моральных и политико-правовых ориентаций населения. Характер и интенсивность пропагандистской обработки зависит не только от типа политического режима, но и от стадии, на которой он находится. Если режим успел устояться, и хорошо контролирует ситуацию в обществе, пропаганда может быть менее интенсивной. И напротив, если политический режим только набирает силу, а набор средств и методов реализации власти еще не успел превратиться в комплекс устойчивых, прогнозируемых и систематически повторяющихся моделей – политическая пропаганда набирает обороты. Это соответствует логике системного анализа: убывание стабилизирующего потенциала на одном участке (политические институты) должно компенсироваться возрастанием энергии на другом (политическая пропаганда).

Когда реальное функционирование политической системы наталкивается на сопротивление политической культуры общества, необходимость в пропагандистской обработке населения резко возрастает. Испытывая предельную (или близкую к предельной) нагрузку политическая система должна снять напряжение с помощью целенаправленного идеологического воздействия на общество. Чем выше напряжение, испытываемое системой, тем интенсивней должно быть ее вмешательство в культурно-идеологическую сферу. Наибольшие перегрузки испытывает система в период становления и на начальных этапах функционирования политического режима. Причем проблема здесь не в самих изменениях. Не отсутствие устойчивости, а снижение управляемости представляет угрозу стабильности общественно-политического строя⁸.

Если общество переходит от одного политического режима к другому, политическая культура препятствует этому процессу. Она поддерживает прежний политический строй, и потому выступает как фактор, препятствующий закреплению нового политического порядка. В этой связи всякий вновь возникающий политический режим вынужден осуществлять более или менее интенсивное вмешательство в культурную сферу. Чтобы сохраниться, он должен преодолеть сопротивление наличной политической культуры (выступающей в роли ориентационной оппозиции режиму), изменить ее, привести в соответствие с собой. Таким образом, потребность в политической пропаганде в переходный период резко возрастает⁹. В этом смысле демократизация Кыргызстана будет тем успешней, чем большего успеха добьется элита в пропаганде демократических ценностей.

обществе обсуждение всегда находится в определенных рамках, т.е. есть предел допустимого разброса мнений. Вот что он пишет в этой связи: "содержание дебатов в прессе и на телеканалах не выходит за пределы определенного дискурса, ведь дискуссии ведутся фактически между представителями одних и тех же кругов, разделяющих одни и те же ценности традиционной политики и верных традициям исключения из нее "чужих", не принадлежащих к сконструированному консенсусу". (Тузиков А.Р. Идеология и медиа-конструирование социальной реальности в современных западных обществах // Социально-гуманитарные знания. 2003. №1. С. 216-217).

⁸ Володенков С.В. Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1999. №6. С. 47

⁹ В. Кузнецов пишет: "Возникновение кризисов в обществе побуждает политическую власть ограничивать убеждение, прибегая к манипулированию, являющемуся способом скрытого социального управления политическим сознанием и поведением граждан с целью принудить их действовать, часто вопреки собственным интересам. Осуществляясь незаметно для управляемых, оно имеет преимущество перед другими методами реализации социального управления". (Кузнецов В.Ф. Динамическая стабильность системы социального государства и интегрированные политические коммуникации // Социально-гуманитарные знания. 2002. №2. С. 265).

Здесь целесообразно сделать некоторое обобщение. Можно выделить два основных момента. Во-первых, политическая власть постоянно строит нормативно-ценностную базу своей легитимности. Стремясь обрести и удержать поддержку населения, она в тоже время, как бы очерчивает границы своей функциональной деятельности, пределы легитимности своих полномочий. В пределах этого функционального поля ее полномочия являются справедливыми, законными и оправданными в глазах ее граждан. В общественном сознании образуется комплекс представлений, убеждений, поддерживающих власть до тех пор, пока она не выходит за границы, справедливость и правомерность которых она сама же им внушила.

С другой стороны требования политической практики периодически заставляют власть нарушать установленные ею правила во имя достижения вновь определяемых политических целей. При этом она должна преступить границы дозволенного, ею же самой очерченные и внушенные обществу в качестве объективных, единственно верных. Однако как только власть выходит за пределы "своего" функционального поля, она начинает терять легитимность в глазах своих граждан. Политические представления населения (сформированные политической системой) заставляют его воспринять действия власти как несправедливые, незаконные и даже преступные. Политическая культура сопротивляется реформированию политической системы, смене ею средств, методов и целей властвования. В случаях, когда это касается отдельных, единичных политических решений и действий, власть может добиться от общества необходимой реакции (поддержки или непротивления политическому курсу) организацией пропагандистской кампании и/или раздувая и одновременно эксплуатируя харизму лидера.

Другое дело если речь идет о смене политического режима. До момента, когда политическая культура трансформируется и население примет новые политические стандарты, режим обречен на перманентную нестабильность, связанную с отсутствием идеологической легитимности в глазах общества. В данном случае режим не может ограничиться организацией единичной пропагандистской кампании или харизмой лидера. Для обеспечения стабильной поддержки режима населением и успешной консолидации в перспективе, режиму необходимы более действенные средства. Достижение долгосрочной поддержки, основанной на идеологической легитимности режима, возможно лишь при целенаправленной и систематической пропагандистской обработке населения и активном вмешательстве в процесс политической социализации.

Консолидация демократического режима в стране достижима при наличии устойчивых демократических ориентаций населения¹⁰. Поэтому, если пропаганда присуща в большей или меньшей степени всем политическим системам, то для транзитного периода она особенно важна. Мероприятия по системной идеологической пропаганде могут служить эффективным средством поддержания политической стабильности в обществе. Основную роль в планировании и реализации мер по пропагандистской работе с населением должно взять на себя государство. Именно оно является системообразующим институтом. И поскольку для того, чтобы новые политические институты укрепились и начали эффективно функционировать, может понадобиться большой срок, постольку в переходный период роль государства в поддержании динамического равновесия системы существенно возрастает.

¹⁰ Вновь установленная демократическая структура не стабилизируется до тех пор, пока не получит фундамента в виде демократически ориентированной политической культуры. А. Куртов пишет в этой связи: "Государственные демократические институты и политические ценности, распространенные в общественном сознании, находятся в очевидной взаимосвязи. ... Демократия, особенно консолидированная, опирается на массовые демократические ценности и ориентации. Это часть фундамента здания современной демократии, та необходимая внешняя среда, только при присутствии которой демократические механизмы в состоянии эффективно функционировать в конкретном обществе. ... права человека и демократические процедуры соблюдаются отнюдь не только из-за страха применения каких-либо санкций, наказания. Это внутренняя убежденность самих граждан и политиков, представляющих их интересы в государственных структурах". (Куртов А.А. Демократическое развитие Кыргызстана в контексте мирового транзита / Права человека, как национальная идея в Кыргызстане: Материалы круглого стола. – Б., 2003. С. 21).

С Е К Ц И Я № 2

“ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В КЫРГЫЗСТАНЕ, ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ”

“A BRIEF OUTLINE”

HOW TO EMBARK ON THE PROCESS OF GOOD GOVERNANCE IN KYRGYZ REPUBLIC?

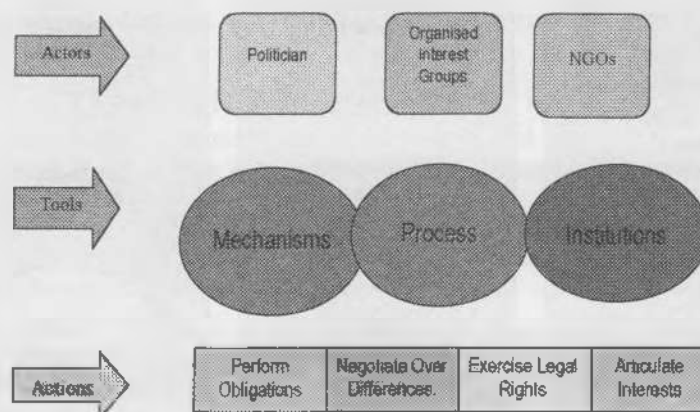
Dr. Daryoush Farsimadan
Policy Advisor

The ongoing challenge for the Kyrgyz Government is to create and operationalis a governance system that promotes and supports economic growth in the Republic in conjunction with the pervasiveness of democratic values that are conducive for achieving sustainable social and economical development.

To attain this far-reaching goal the government has embarked on the implementation of various social and economical reforms and undertaking a number of important programmes and projects such as Comprehensive Development Framework, and Poverty Alleviation Strategy.

Although the implementation of those (numerous) activities, programmes and projects are on their way but still the concept of good governance and a clear road map for its attainment remain unclear for many politicians, experts and public managers. That ambiguity about the “what is “good governance” in Kyrgyz Republic’s context and how it should be attained?” is one of the main reason for uninterruptedly initiating new activities, creating new programmes, implementing new project, and even making proposal for creation of new public instructions that exist in Western European countries; some already operational such as Ombudsman.

The governance in general is the exercise of economic, political and administrative authority to manage the country’s affairs at all levels. The governance comprises of processes, mechanisms, and institutions through which politician, public managers, political parties, organized-citizens and other interest groups articulate their interest, exercise their legal and conventional rights, perform their obligations, and negotiate over their differences.



In Western countries' context, the good governance inter alia is expected to be a system that is participatory, transparent and accountable; it is also expected to be effective and equitable and promotes the rule of law. The Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that voices the poorest strata of the society.

Based on the existing practise the quality of governance is measured by a large number of indicators, which are aggregated into six groups:

1. Voice & Accountability: this shows the extend to which citizens of a country are able to participate in the selection of the government

2. Political instability & violence: the perception of the likelihood that the government in power will be destabilized or overthrown by possible unconstitutional and/or violent, including terrorism

The first two indicators shows the quality of the process by which those in authorities are selected and replaced including two including two indicators

3. Government effectiveness: quality of public service provision, the quality of bureaucracy, the competence of civil servants, the independence of the civil service from political pressures, and the credibility of the government's commitment to policies. Input required the government to be able to produce and implement good policies.

4. Regulatory Burden: includes measures of the incidence of market-unfriendly policies such as price controls, or inadequate bank supervision, imposition of excessive regulation in areas such as foreign trade, business development

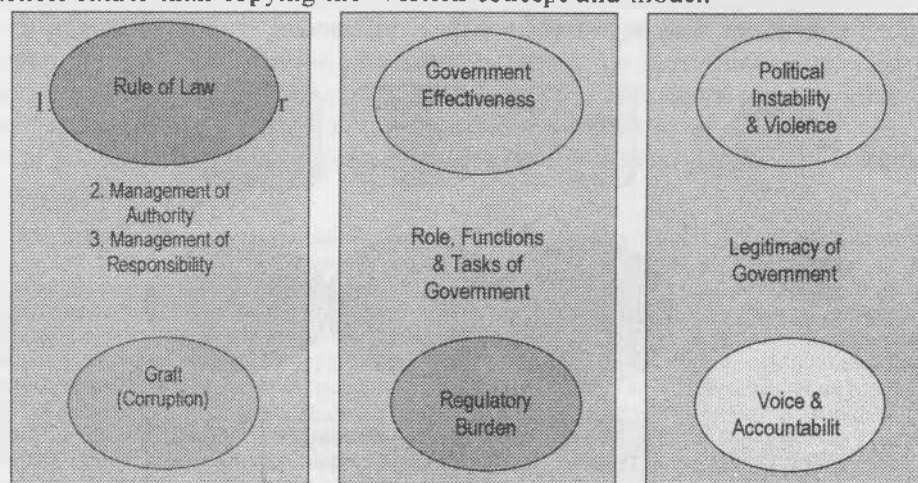
The indicators group 3 and 4 illustrate the capacity of state to implement sound policies.

5. Rule of Law: perception of the incidence of both violence and non-violence crime, the effectiveness and predictability of the judiciary and the enforceability of contracts

6. Graft (Corruption): measures the perception of corruption, which is exercise of public power for private gain

The last two groups of indicators points out the extend of the respect of citizens and the state for the rules which governs their interaction.

According to some political scientist and public management experts, the suitability of the Western concept and model of the good governance has not proved to be suitable for the CIS countries that are facing the transition challenges and social and economic transformations. It is suggested that every country has to create its own concept and system of good governance based on the best practices rather than copying the Western concept and model.



Governance is based on three pillars, i.e. Economic, Political and Administrative (Public management). These three pillars are interrelated and changes in one pillar will affect the position of the two others. This characteristic calls for the adoption of an integrated and dynamic approach for the implementation of development plans and improvement changes to the governance pillars in Kyrgyz Republic.

- **Administrative Governance:** the governance transcends the state and includes political and public sector institutions, private sector and civil society organisations encompass the state machinery that comprises the legislative, executive and judiciary powers. It is the system through which public policies are implemented.
- **Economic Governance** includes the decision-making processes that affect the country's economic activities and its relationships within the international economies. The Good Economic Governance entails creation of equity, reduction of poverty and improvement of the life quality of the citizens.
- **The Political Governance** is the process of decision-making by which the national and sectoral policies are made. This process includes public policy cycle management
- The ongoing reforms, programmes, projects and activities that are targeting each of these three pillars of the governance-system in Kyrgyzstan, are aiming, less or more, to convert and/or converting the governance system into a Western model. Besides that the harmony and integration of those reforms, programmes, projects and activities are weak and coordination between them is missing. The abovementioned issues could be categorized in four groups:
- **Inappropriate Mechanism:** Lack of an efficient and conceptually well-equipped public management entity that is designated for steering, monitoring and evaluating the course of the reform, the activities and the processes of creating good governance system and its institutions;
- **Management Issue:** Prevalence of the "crises management" within the public management bodies that are in charge of the activities for the attainment of the good governance. By this phenomena by which, when an ongoing problem become visible due to certain social or political incident, than the whole organisation rushes for solving that specific problem and consequently that would negatively effect the day-to-day activities of the organisation for sometimes; and this cycle repeats occasionally.
- **Lack of Consensus:** Lack of comprehensive political agreement and consensus amongst the Kyrgyz politicians, public managers, experts, civil society and even foreign experts on the governance's issues and how they should be tackled.
- **Uncoordinated donors Interventions:** Prevalence of uncoordinated donors' agencies interventions, which also are inclined to pursue certain Western models within their technical assistance Programs and project.

Based on the abovementioned issues it looks appropriate for Kyrgyz Republic to commence the process towards the attainment of the good governance first by creating good Administrative Governance, as

- In the absence of a strong and influential private sector and due to the unorganised and non representative civil society, the main engine of change and development in the Republic is the Administrative Governance that includes the state structure in the central and regional levels;
- The State is the main actor in the area of Economic Governance, thus the improvement and development in the area of Administrative Governance is a prerequisite for any improvements in the sphere of Economic Governance;

Due to the presence of the fundamental democratic values and its observation by the Kyrgyz State, the Political Governance could be tackled in the third phase of process.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Болотбаев А.А.

Заведующий сектором государственной службы
отдела организационной работы
и политики государственного управления
Администрации Президента КР

Опыт стран переходного периода свидетельствует, что неадекватные системы государственного управления являются основным препятствием на пути экономического развития. Демократические преобразования осуществляются успешнее и негативные социальные последствия ниже там, где изменение роли и задач государства сопровождается не ослаблением и простым сокращением, а многогранным и системным реформированием системы государственного управления.

Такое многогранное и системное реформирование заложено в Национальной стратегии «Комплексная основа развития Кыргызской Республики». КОР отражает видение развития нашей страны на ближайшее десятилетие. Общая цель КОР - достичь политического и социального благополучия, а также экономического благосостояния народа Кыргызстана в условиях главенства принципов свободы, человеческого достоинства и равных возможностей каждого.

В этих условиях многократно возрастают требования к эффективности государственного управления. Поэтому реформа государственного управления, изменение методов государственного управления и менеджмента является одним из важнейших аспектов КОР.

Следует отметить, что Кыргызстан, как и другие страны переходного периода, в ходе реформ вынужден отвечать на все новые вызовы развития, связанные с экономической, социальной и культурной глобализацией. Глобализация мировых процессов играет все большую роль и выходит далеко за рамки национальных границ. Еще одним немаловажным фактором является научно-техническая революция в сфере информационных технологий и телекоммуникаций, формирование всемирной информационной сети.

Существующая система управления не в полной мере реагирует на современное развитие экономики, и еще не в достаточной степени ориентирована на служение обществу. Цели, задачи и функции государственных органов не обновляются, а потребности в кадрах удовлетворяются имеющимся уровнем подготовки работников. Внутренние процедуры и правила не развиваются и не нацелены на повышение эффективности деятельности государственных органов. Не принимаются превентивные меры по предупреждению возникновения условий для конфликта интересов, а уже имеющий место быть конфликт интересов не пресекается. Отсутствует четкое разграничение между политически назначаемыми и административными (карьерными) должностями, государственные служащие не имеют адекватной защиты от необоснованных увольнений, организационные механизмы управления государственной службой слабые.

Одновременно с этим, качество предоставляемых государством услуг и механизм их оказания оставляют желать лучшего. При этом качество государственного управления выступает определяющим фактором в достижении устойчивого роста и сокращения бедности.

В виду принятия новой редакции Конституции Кыргызской Республики и в целях эффективной реализации целей и задач КОР, а также Национальной стратегии сокращения бедности необходимо переработать стратегию реформирования системы государственного управления.

Целостный подход к развитию потенциала и повышению эффективности государственного управления включает в себя институциональную реформу, реформирование государственной службы и процессов выработки, принятия и исполнения решений. Иными словами реформаторские усилия должны быть сосредоточены не на ограничении роли, а на реструктурировании государственного управления.

Ключевыми моментами реформирования государственного управления являются разработка нормативно-правовой базы, определение функций государственных органов, рационализация управления госорганами и госслужбой, ресурсное обеспечение системы государственного управления.

На протяжении последних лет были предприняты шаги по укреплению институционального потенциала государства. Однако предстоит пройти еще долгий путь. Институциональная реформа подразумевает создание всей системы государственности, включая судебные органы и органы местного самоуправления. Это нашло свое отражение в Конституции страны. В новую редакцию Конституции вошел целый ряд положений о судебной власти и судебной системе, об органах местного самоуправления и многие другие положения. Теперь предстоит реализация конституционных норм и положений, их следует развить и закрепить нормативными правовыми актами.

Готовятся изменения в законодательстве по судебной власти. В 2002 году принят закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В декабре 2002 года Указом Президента Кыргызской Республики одобрена Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года».

Параллельно с реформой институтов власти должно осуществляться реформирование государственной службы, являющейся важным компонентом государственного управления. В своей основе реформирование госслужбы направлено на развитие и эффективное управление человеческими ресурсами, непосредственно вовлеченными в осуществление государственной власти.

Реформы системы государственного управления и государственной службы являются объектом постоянного внимания высшего руководства, однако есть необходимость иметь соответствующую поддерживающую структуру, функционирующую в этом направлении.

В целом, усилия в этом направлении концентрируются в следующих областях:

- повышение эффективности работы государственного аппарата и предоставление населению более качественных услуг;
- развитие партнерских отношений между государственным и частным секторами и более четкое разделение их ответственности за решение возникающих проблем;
- налаживание многосторонних связей между государством и гражданским обществом, привлечение населения к управлению общественными делами.

Эти направления включают в себя несколько компонентов, как, например, институционализация госуправления, децентрализация и деконцентрация полномочий, реформа системы государственной службы и многое другое. Применение этих подходов позволит последовательно ориентировать государственный аппарат на обслуживание интересов граждан и общества в целом.

Административная реформа должна четко определить ориентиры для деятельности государственного управления и установить механизм координации всех государственных органов в условиях социально ориентированной рыночной экономики. Необходимо расширить и формализовать стратегическую политику и широко распространить ее как в государственном и частном секторах, так и в обществе в целом.

Первоочередной задачей является упорядочение функций и структур органов государственного управления, регламентирование деятельности госорганов, их подразделений и работников, оптимизация сети подведомственных организаций и территориальных учреждений. В этой связи, необходимо продолжить проведение функционального анализа всех госорганов на центральном и местном уровнях.

В настоящее время предстоит провести следующий этап функционального анализа. Задачей сегодняшнего дня является проведение анализа исполняемых ими функций на стыке министерств и ведомств (горизонтальный функциональный анализ) и по исполнительной вертикали (вертикальный функциональный анализ).

На основе результатов функционального анализа должна быть разработана подробная концепция по совершенствованию организационных структур госорганов, включая их внутреннюю организацию, кадровый состав и должностные обязанности.

Совершенствование организационных структур госорганов включает передачу ответственности от центрального аппарата министерств и ведомств к подведомственным организациям, территориальным органам, местным государственным администрациям, а также передачу части государственных задач и ответственности органам местного самоуправления и частному сектору. Эти меры способствуют модернизации государственного управления, повышению профессионализма государственных и муниципальных служащих, внедрению систем информационных технологий и обеспечению эффективного контроля.

Кыргызстан идет по пути установления и твердого соблюдения принципов подотчетности и прозрачности в государственном управлении. В этом большую помощь и содействие оказывают международные организации.

Посредством функционального анализа ПРООН, ТАСИС и DFID помогают в упорядочении структуры государственных органов. Международный валютный фонд оказывает содействие в сокращении налогового дефицита, преобразовании платежного баланса, необходимых для решения проблем внешнего долга. Структурные элементы программы МВФ также основаны на госуправлении и реформах финансового сектора. Азиатский банк развития поддерживает реформы в корпоративном управлении, таможенном администрировании и образовании, а USAID - регуляторную и административную реформы в области улучшения условий для предпринимательства.

Отдельно стоит остановиться на структурных преобразованиях в государственном управлении финансируемых Всемирным банком. Безусловно, эти мероприятия тесно переплетаются с программами других доноров, но вместе с тем, они призваны стать одними из фундаментальных в государственном управлении. Реформы, поддерживаемые Всемирным банком, характеризуются двумя взаимодополняющими категориями. Первая - они направлены на улучшение прозрачности, открытости и подотчетности государственного сектора перед гражданским обществом. Вторая - реформы, направленные на увеличение результативности, эффективности и подотчетности внутри самого государственного сектора.

Одним из главных направлений проекта GSAC/GTAC финансируемого Всемирным банком определены преобразования в государственной службе.

Реформирование государственной службы Кыргызстана в рамках проекта GSAC/GTAC охватывает следующие области. Введение разделения политических государственных должностей и административных государственных должностей, декларирование и опубликование сведений о доходах и имуществе высших государственных служащих и членов их семей. Также будет открыт доступ общественности к сведениям о доходах и имуществе всех государственных служащих, а к декларациям членов их семей соответствующих органов. Будет пересмотрена система оплаты труда и стимулирования госу-

дарственных служащих. Изменения коснутся и системы обучения, повышения квалификации и развития персонала; методов отбора и найма работников; формы аттестации и оценки выполнения обязанностей; пенсионной политики. Получит свое дальнейшее развитие политика равных возможностей для женщин и молодежи.

Государственные органы должны больше информировать население о своей работе, процедурах и правилах. Должна публиковаться информация о проводимой отраслевой политике, бюджетных ассигнованиях, планы по секторам деятельности госорганов, финансовые документы и годовые отчеты госпредприятий.

Планируемые изменения затрагивают широкий круг вопросов и требуют внесения изменений и дополнений в законодательство. Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы государственной службы включает унификацию основных принципов прохождения госслужбы как по уровням, так и по видам госслужбы, обеспечение единых основ государственной и муниципальной службы, организацию госслужбы и обеспечение открытости в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, внедрения современных методов прогнозирования, финансирования, оценки, стимулирования, материально-технического обеспечения и управления госслужбой.

Первым шагом должно быть проведение экспертизы действующей законодательной и нормативно-правовой базы. Имеющиеся противоречия в законодательстве должны быть устранены.

Например, нужно внести изменения и дополнения в законы Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации», «О нормативных правовых актах» и другие. Необходим Закон об административных процедурах, в целях создания единых стандартов и процедур исполнения госорганами своих функций и полномочий и обеспечения системы эффективного рассмотрения апелляций граждан на административные решения. Также следует пересмотреть и усилить функции государственных закупок в министерствах и ведомствах.

Предстоит разработать всеобъемлющую государственную концепцию новой кадровой политики на государственной службе. Такая рабочая группа уже создана.

Заполнение всех должностей государственной службы должно быть основано на конкурсном отборе, с учетом статуса выполняемой работы. Продвижение по службе должно быть систематизировано, быть открытым и основанным на заслугах.

В условиях отхода от старых бюрократических правил и норм все более остро встает вопрос о новой этике государственной службы, опирающейся на такие фундаментальные принципы, как ответственность, подотчетность, открытость и честность. В Кыргызстане на центральном (в государственных органах) и областном (территориальные) уровнях созданы комиссии по этике. Нами подготовлено соответствующее пособие по административной этике. Все же, требуется ввести серьезные институциональные и процессуальные нормы в систему соблюдения этики. Административная этика должна стать существенной частью программ обучения.

Также необходима действенная и реальная система поощрений, обеспечивающая четкие и ясные критерии поощрения. Данная система должна соответствующим образом обеспечивать реальные поощрения за достижения при выполнении профессиональных обязательств. Эта система должна быть разработана и регулироваться на основе четких и ясных критериев.

Не менее важно, создание системы апелляции и работы с заявлениями и обращениями граждан. Такая система должна базироваться на принципах легкого доступа для обращения, регулярного обеспечения заявителя информацией, обеспечения всестороннего и

объективного расследования, уважения желания человека на конфиденциальность и давать результативное решение. При этом, необходимо уделить должное внимание анализу заявлений и обращений для улучшения качества предоставляемых услуг.

В действующий Закон Кыргызской Республики «О государственной службе Кыргызской Республики» следует ввести новые нормы, соответствующие современным реалиям и отвечающие международным стандартам и передовой международной практике.

В настоящее время уже идет активная работа по подготовке фундаментальных изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственной службе». Новая редакция закона позволит кардинальным образом реорганизовать систему государственной службы. Сведения о доходах и имуществе государственных служащих будут открыты для общественности, а члены семей государственных служащих в обязательном порядке будут представлять декларацию о доходах. Будет введено разделение политических и административных (карьерных) должностей, институт Постоянных секретарей государственных органов - высших административных (карьерных) должностей, изменится порядок аттестации государственных служащих, механизмы обжалования неправомερных решений об увольнении и многое другое.

Необходимо подготовить и внести на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики Закон «О муниципальной службе», который должен регламентировать деятельность аппаратов органов местного самоуправления и обеспечивать полномочия, которые позволят им решать вопросы на местном уровне без вмешательства центральных органов государственной власти.

Кроме этого, необходимо создать центральную базу данных по государственной службе для сбора и обработки информации о государственной службе, планирования управлением персонала и его обучения. Такая база данных должна размещаться в едином государственном органе по делам государственной службы.

В целях улучшения деятельности государственной службы, управления персоналом и борьбы с коррупцией необходимо разработать и внедрить систему ротации государственных служащих в центральных и территориальных уровнях государственных органах. Отработать механизмы выявления и разрешения конфликта интересов на госслужбе.

Еще одной мерой является система подотчетности, включающая в себя, наряду с другими, требования ко всему персоналу о принятии на себя ответственности за достижение ожидаемого уровня выполнения функций, причем с постоянной демонстрацией того, что все их действия выполнены надлежащим образом.

Оценка исполняемых функций должна быть основана на принципах, включающих такие элементы как качество предоставляемых услуг, следование принципам честности и справедливости, определение ожидаемых результатов на календарный период, согласованная со служащим и постоянно поддерживаться обратной связью.

Большой акцент следует уделить развитию аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, а главное - на повышение качества подготовки и принятия решений, прежде всего в центральных органах государственного управления.

Система управления человеческими ресурсами в министерствах и ведомствах должна быть серьезным образом усилена и обновлена, и этот процесс требует централизованного руководства со стороны призванного это осуществлять уполномоченного государственного органа.

Особое внимание следует обратить на вопросы управления финансами и бюджетом. Бюджеты госорганов на административные цели должны отражать реальные затраты и дол-

жны быть связаны с политическими задачами министерств и ведомств, которые определяются в соответствии с ежегодно устанавливаемыми приоритетами. Это достигается через усиление процесса среднесрочного бюджетного планирования, расширения использования планов отраслевых направлений политики и рамки исполнения бюджета, введение внутреннего и внешнего аудита, служебных контрактов, совершенствование функций государственных закупок товаров, работ и услуг.

Тщательно изучается введение механизма внутреннего регулирования министерствами и ведомствами бюджетных средств, при котором экономия части средств может использоваться, по усмотрению руководства госоргана, на повышение заработной платы аппарата. Пилотный проект реализуется в Министерстве образования и культуры, при его успешном проведении, опыт будет распространен на другие ведомства.

Министерством финансов уже используется механизм среднесрочных показателей и оценок при разработке бюджетов и его дальнейшее развитие будет осуществляться при содействии Всемирного банка в рамках проекта GSAC/GTAC.

В стране создан и функционирует единый государственный веб-портал. Через Портал государственных служб уже открыт доступ к официальной информации, и эти услуги будут расширяться. Одним из положительных примеров его использования стало информирование о вакансиях на государственную службу. Госорганы должны предоставлять всеобъемлющую динамичную информацию с возможностью поиска по базам данных и службой ответов на сообщения по электронной почте. Введение электронного документооборота требует разработки эффективной системы безопасности инфраструктуры "Электронного правительства", чего можно достичь более широким использованием таких технологий, как электронные подписи, сертификаты, смарт-карты.

Параллельно развивается сеть общественных центров доступа к информации, чтобы любой гражданин нашей республики, особенно отдаленных районов, имел возможность доступа к государственному portalу.

Важным условием административной реформы является оценка эффективности и мониторинг реализации реформы. Оценка и мониторинг играют роль инструмента подотчетности, согласования интересов разных сторон и вносят вклад в повышение доверия общественности к деятельности госорганов. Кроме того, она позволяет сопоставить полученные результаты с ранее поставленными задачами и помогает выявить отклонения от намеченных целей, внести изменения в систему мер. Тем самым не допускается накопление нежелательных тенденций.

Однако изменения, происходящие в процессе углубления и развития демократических преобразований, не ограничиваются развитием потенциалов институтов власти и совершенствованием государственного аппарата.

Изменения затрагивают более глубокие основы, а именно, взаимоотношения между органами государственной власти и гражданами. Меняется сам характер государственного управления. Госуправление становится открытым, вовлекающим граждан в принятие и осуществление управленческих решений. Одновременно, мощный импульс получает развитие гражданского общества. Граждане и их объединения становятся активным действующим лицом процесса государственного управления. Человеческий потенциал становится и целью и средством решения всех социальных проблем.

Реализация главных целей и задач административной реформы не будет простой. Она требует от всех и каждого целеустремленности и решительных действий, проявления твердости и гибкости, дисциплины и творчества, умения сконцентрировать усилия на самом главном.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Арабаев Ч. И.

Профессор, полномочный представитель
Президента КР в ЗС ЖК

Кочкунова А.А.

Аспирант Академии управления
при Президенте КР

В Конституцию Кыргызской Республики 1993 г. трижды вносились изменения (1994, 1996, 1998 гг.).

21 сентября 1994 года Президент Кыргызской Республики А. Акаев принял Указ "О референдуме (всенародном голосовании) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики", который гласил:

1. Провести референдум (всенародное голосование) по поправкам в Конституцию Кыргызской Республики в субботу, 22 октября 1994 г.
2. Законодательную власть в Кыргызской Республике осуществляет Жогорку Кенеш, состоящий из двух палат: Законодательного собрания в составе 35 депутатов, действующих на основе представительства интересов всего населения республики и

Собрания народных представителей в составе 70 депутатов, работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов.

22 октября 1994 г. состоялся всенародный референдум. Решением референдума было принятие двухпалатного парламента – Жогорку Кенеша.

10 февраля 1996 г. был проведен еще один референдум по внесению новых поправок и дополнений в Конституцию Республики. "Конституция Кыргызской Республики, - отмечал Президент А. Акаев, - заложила лишь основы парламентаризма, но становление парламента в том понимании, как это принято в цивилизованных странах, еще не завершено. Можно предположить, что его роль и значение будут повышаться прежде всего на основе авторитетной и эффективной деятельности в сфере законотворчества, позитивного и конструктивного воздействия на проводимые в стране реформы."

В результате референдума предусмотрены системы "сдерживания и противовесов" для трех ветвей власти, но не изменены правовые положения представительного законодательного органа – Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, который сохранил парламентский контроль за деятельностью Президента и Правительства в следующих основных направлениях:

во-первых, обладая исключительным правом издания и изменения Законов, Жогорку Кенеш определяет правовые рамки, в которых действуют другие ветви власти;

во-вторых, определяющим средством в воздействии на все стороны общественной жизни, на все государственные органы является утверждение государственного бюджета и контроль за его исполнением Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

1 сентября 1998 г. был обнародован Указ Президента Кыргызской Республики о всенародном обсуждении проекта Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и

дополнений в Конституцию Кыргызской Республики". Президент А. Акаев выступил с обращением к народу Кыргызстана по поводу данного закона.

Трехлетний опыт функционирования двухпалатного парламента показал, что Законодательное собрание Жогорку Кенеша рассматривает и принимает большинство законов, от которых зависит развитие общества. Из-за кворума зачастую задерживалось принятие жизненно важных законов.

"В целях повышения эффективности законотворческого процесса и стимулирования парламентского профессионализма необходимо увеличить состав Законодательного собрания, сократив состав Собрания народных представителей. При этом выборы депутатов Законодательного собрания следует проводить по мажоритарно – пропорциональной системе", - отмечал Президент Кыргызской Республики А. Акаев на Международной научно – практической конференции "Совершенствование избирательной системы Кыргызской Республики" (г. Бишкек, 4 июня 1998 года).

17 октября 1998 г. состоялся третий референдум, по результатам которого число депутатов оставалось прежним, но уже на следующих выборах должно было произойти перераспределение – в Законодательном Собрании будут работать 60 депутатов, а в Собрании народных представителей – 45. Депутатский иммунитет ограничен. Новая редакция гласит: "Депутат Законодательного собрания и депутат Собрания народных представителей в течение всего срока полномочий не может подвергаться преследованию или нести ответственность в связи с высказанным мнением или голосованием при осуществлении им депутатских полномочий". Внесено изменение в порядок избрания депутатов Собрания народных представителей: "Депутатом Собрания народных представителей Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший ко дню проведения выборов 25 лет, имеющий право участвовать в выборах и постоянно проживающий в республике не менее 5 лет перед выдвижением кандидатом в депутаты, из которых не менее 3 лет – на территории соответствующей области, либо города Бишкек"¹

15 мест в Законодательном собрании предусматривалось предоставить политическим партиям, преодолевшим минимальный 5- процентный барьер доверия избирателей.

Новая редакция пункта 6 ст. 56 Конституции направлена на укрепление полномочий Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в упорядочивании отношений, связанных с досрочным прекращением, либо лишением депутатских полномочий.

В соответствии со ст. 54 Конституции Кыргызской Республики Жогорку Кенеш состоит из двух палат: Законодательного собрания в составе 60 депутатов, действующих постоянно и избираемых на основе представительства интересов всего населения республики, и Собрания народных представителей в составе 45 депутатов, работающих сессионно и избираемых на основе представительства территориальных интересов. В Конституции, согласно пункту 3 статьи 55, каждая палата Жогорку Кенеша самостоятельно решает вопросы, относящиеся к ее ведению в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.

Парламентаризм в Кыргызстане в годы независимости пережил эволюцию: от Советов, как единственной формы, через которую "народ осуществляет государственную власть", так как они составляют "политическую основу Кыргызской ССР", до двухпалатного парламента, который сегодня является "высшим представительным органом Кыргызской Республики, осуществляющим законодательную власть (статьи 7, 54). Это существенно отличается от предыдущего Верховного Совета, который конституционно характеризовался как "высший орган государственной власти" и мог принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Кыргызской ССР.

¹Эркин-Тоо. 1998. 27 октября

Жогорку Кенешу по Конституции отведена особая роль, поскольку в его прерогативу входит разработка и принятие законов, на которых строится организация и деятельность всего Кыргызского государства.

Утвержденные в законах правила обязаны соблюдать органы исполнительной власти, на их основе функционирует судебная система. По принципу разделения властей Жогорку Кенеш, как орган законодательной власти, выступает в роли основополагающего органа государственной власти, наделенного правами влиять на каждую из них.

За 12 лет Жогорку Кенешем были приняты 1100 законов, предстоит принятие на основе новой редакции Конституции еще очень многих законов. Можно выделить следующие механизмы законотворческой деятельности в Жогорку Кенеше:

1. Приоритетность законопроектных предложений;
2. Обоснование законопроекта: исследовательский отчет;
3. Применение контрольных таблиц;
4. Техника разработки законопроекта;
5. Разработка законопроекта в рамках Конституции.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ И ГЕНЕЗИС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Рахимбаев Э.Н.,

Доцент,

докторант Академии управления при Президенте КР

В динамике общественных перемен особое значение имеют процессы создания эффективной правовой основы государства, постоянное обновление и совершенствование законодательства. Не так давно в повестку дня встал вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики. Необходимость конституционных перемен имела объективный характер. Первая Конституция независимого, суверенного Кыргызстана, принятая в 1993 году, прошла проверку жизни, транзитного периода развития республики.

Конституционная реформа, начавшаяся в нашей стране в конце 2002 года, носила многоцелевой, комплексный характер, охвативший основные сферы и стороны не только государственного, но и общественного строя. Суть этой реформы заключалась в создании правовой макромоделли обновленного кыргызского общества. Конституционная реформа в Кыргызстане была призвана обеспечить укрепление демократических основ общества, реального приоритета прав человека, функциональной сбалансированности государственной власти и механизма ответственности, подконтрольности всех ветвей государственной власти и местного самоуправления, приоритет гражданского общества.

Конституционное развитие Кыргызстана можно разделить на 7 исторических этапов.

Первый этап – 1929 год. Принятие Конституции Кыргызской государственности в форме автономии. В Конституции Киргизкой Автономной Советской Социалистической Республики (КАССР) отмечалось, что “вся власть в пределах автономии принадлежит Советам Рабочих, Дехканских (Крестьянских) и Красноармейских депутатов (Ст.3). КАССР является автономной Республикой, - государством рабочих и дехкан (крестьян) и входит на началах Федерации в РСФСР, а через посредство ее – в Союз ССР (Ст.2). Носителем высшей власти КАССР является Съезд Советов, а в период между съездами – Центральный Исполнительный Комитет КАССР и его Президиум” (Ст.22).

Второй этап – 1937 год. Принята Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР. Это была Конституция Кыргызской государственности периода упрочения и завершения строительства социализма.

Третий этап – 1978 год. Принятие Конституции (Основного Закона) Киргизской ССР, закрепившей построение развитого социализма. Данная Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР закрепляла нормы социалистического общенародного государства, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей (Ст.1). Высшим органом государственной власти Киргизской ССР являлся Верховный Совет Киргизской ССР (Ст.97). Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Киргизской ССР являлся Совет Министров Киргизской ССР – Правительство Киргизской ССР (Ст.115). Органами государственной власти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являлись соответствующие Советы народных депутатов (Ст.124).

Четвертый этап – 1993 год, принятие Конституции независимой, суверенной Кыргызской Республики. Кыргызская Республика стала суверенной, унитарной, демократичес-

кой республикой, построенной на началах правового, светского государства (Ст.1). Государственная власть в Кыргызской Республике стала основываться на принципах:

разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;

всенародного избрания главы государства – Президента Кыргызской Республики, который выступает гарантом незыблемости Конституции и единства государственной власти;

разделения государственной власти и местного самоуправления (Ст.1). Местному самоуправлению посвящается Глава седьмая (Ст. Ст. 91, 92, 93, 94 и 95). Так, в Статье 92 отмечается, что вопросы жизни населения айлов, поселков, городов, районов, областей имеющие местное значение, решаются на началах местного самоуправления, действующего наряду с государственной властью. Местное самоуправление в аилах, поселках, городах, районах, областях осуществляется местными кенешами, избираемыми населением соответствующих территориальных единиц (Ст.92). В целом Конституция Кыргызской Республики 1993 года содержала нормы, в определенной степени, четко разграничивающие функции и полномочия между Президентом Кыргызской Республики, органами государственной власти и местного самоуправления, а также эффективную систему сдержек и противовесов. Впоследствии эти нормы претерпели соответствующие изменения посредством обсуждения на референдумах 1996 и 1998 годов.

Пятый этап – 1996 год, принятие Закона Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”, после итогов голосования, состоявшегося 10 февраля 1996 года. После принятия изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана Президент Кыргызской Республики получил ряд функциональных преимуществ: самостоятельно стал назначать министров КР, глав местных государственных администраций, послов КР и др. Ряд высших должностных лиц органов государственной власти назначается соответствующими палатами Жогорку Кенеша КР или с их согласия. Жогорку Кенешу КР было предоставлено право выражать недоверие Премьер-министру КР, решать вопрос об отрешении от должности Премьер-министра КР, но в то же время Жогорку Кенеш КР не мог отправить Правительство КР в целом в отставку и т.д.

Шестой этап – 1998 год, принятие Закона Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”, после итогов голосования, состоявшегося 17 октября 1998 года. Была осуществлена реорганизация структуры Жогорку Кенеша КР: в Собрании народных представителей ЖК КР стало 70 депутатов, а в Законодательном собрании ЖК КР – 35. Для кандидатов в депутаты Собрания народных представителей ЖК КР был введен ценз оседлости - не менее 3 лет постоянного проживания на территории соответствующей области или г. Бишкек. Депутаты Жогорку Кенеша КР были лишены депутатской неприкосновенности. Увеличение расходов Республиканского бюджета стало возможным только с согласия Правительства Кыргызской Республики. Было запрещено всякое ограничение свободы слова и печати. Одним из главных норм, введенных в Конституцию Кыргызской Республики после референдума 1998 года, стало введение права на частную собственность на землю.

Седьмой этап – 2003 год, принятие всенародно одобренного на референдуме 2 февраля 2003 года законопроекта и подписанного Президентом Кыргызской Республики 18 февраля 2003 года Закона Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики”.

Референдум представляет собой особую форму законотворчества. Это действенный способ выявления волеизъявления народа по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни Кыргызстана. Конституционные реформы, проводимые в Кыргызстане в форме референдума, имеют главную цель – разработать и внести изменения в

текст Конституции, содержащие нормы, максимально учитывающие все пожелания граждан, интересы государственных органов и органов местного самоуправления, общественных структур.

В свою очередь, конституционная реформа в Кыргызской Республике имела следующие исторические этапы.

В Указе Президента Кыргызской Республики “О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике”, которым был утвержден состав Конституционного совещания, состоящий из 40 руководителей и представителей всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий и гражданского общества. Затем состав Конституционного совещания был увеличен почти до 50 человек, в который вошел ряд политических деятелей, депутатов и представители оппозиции. Итоги работы Конституционного совещания были опубликованы в СМИ с согласованными предложениями и рекомендациями по внесению изменений и дополнений в действующую Конституцию Кыргызской Республики.

В период с октября по декабрь 2002 года проходило всенародное обсуждение проекта Закона КР “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”. Обсуждение законопроекта завершилось 2 января 2003 года. Поступило более 11 000 предложений и замечаний к проекту закона от граждан республики. В целях изучения, обобщения и внесения соответствующих изменений и дополнений в проект Закона КР “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” Указом Президента Кыргызской Республики от 2 января 2003 года была создана Экспертная группа из 17 человек - юристов и специалистов в области Конституционного права. 13 января 2003 года Экспертная группа вручила Президенту Кыргызской Республики окончательный вариант Основного закона КР, с изменениями и дополнениями. Указом от 13 января Президент КР вынес проект Закона КР “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики”, на референдум 2 февраля 2003 года. В процессе подготовки референдума, встреч инициативных групп, помогавших Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в Кыргызской Республике, были высказаны гражданами республики замечания и предложения о необходимости изменения норм в проекте новой редакции Конституции КР, регламентирующих право граждан обращаться в Конституционный суд КР, отмены абсолютного вето Президента на законопроекты, принятые Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. В результате Президентом Кыргызской Республики 23 февраля 2003 года был подписан Указ “О внесении поправок в текст проекта Закона КР “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики, вынесенного на референдум Указом Президента КР “О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике” от 13 января 2003 года.

2 февраля 2003 года состоялся референдум. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов в Кыргызской Республике опубликовала итоги: 76,6 % принявших участие в референдуме одобрили новую редакцию Конституции Кыргызской Республики. “Нет” – ответили 9,2 %; 78,7 %, – сказали, чтобы Президент КР исполнял свои функции и полномочия до 2005 года; “Нет” - сказали ему – 7,7%.

Таким образом, после успешного проведения референдума и получения положительных результатов, Президент Кыргызской Республики подписал 18 февраля 2003 года Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики”.

В соответствии с нормами новой редакции Конституции Кыргызской Республики Президент Кыргызской Республики передал ряд существенных функций и полномочий Парламенту КР. Так, по новой редакции Конституции Президент Кыргызской Республики, после определения структуры Правительства вносит ее на утверждение Жогорку Кенеша Кыр-

гызской Республики. Президент Кыргызской Республики будет назначать членов Правительства, председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР, председателя Счетной палаты КР с согласия Жогорку Кенеша КР, назначать и освобождать от должности глав местных государственных администраций по предложению Премьер-министра КР и согласовывать с соответствующими местными кенешами, образовывать и упразднять Службу национальной безопасности.

Правительство Кыргызской Республики, в исключительных случаях, в целях защиты экономических интересов Кыргызской Республики, будет принимать временные меры в сфере налогообложения, посредством изменения ставок обязательных платежей в бюджет.

Существенно расширились права и свободы человека, заложены более детальная регламентация и провозглашение их гарантий.

Одним из важных норм явилось то, что с 2005 года в республике будет функционировать однопалатный Парламент Кыргызской Республики, состоящий из 75 депутатов, избираемых по одномандатным территориальным избирательным округам. Количество комитетов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики будет не более семи (Ст. 61). Парламент Кыргызской Республики теперь будет утверждать структуру Правительства КР, выражать недоверие Правительству, давать согласие на назначение судей местных судов, избрание и освобождение от должности Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей.

Депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики теперь может быть членом только одного Комитета, ему возвращен статус неприкосновенности, его могут лишить мандата путем проведения голосования остальными депутатами Жогорку Кенеша КР, на основании систематического отсутствия, без уважительных причин на заседаниях Жогорку Кенеша.

Трехглавая судебная система стала двуглавой и состоит из Конституционного суда КР и Верховного суда КР. Высший Арбитражный суд на заседании Жогорку Кенеша переведен в систему Верховного суда КР. Из числа субъектов законодательной инициативы исключен Верховный суд КР. Максимально будут использоваться возможности третейских судов.

Важным моментом является то, что в новой редакции Конституции Кыргызской Республики удалены понятия *“...глав государственных администраций областей, районов, городов”*. В новой редакции Конституции Кыргызской Республики п/п.5, п.1 Ст. 46 гласит “Президент Кыргызской Республики: Назначает по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики и с согласия соответствующих местных кенешей *глав местных государственных администраций*; освобождает их от должности”.

В Конституции Кыргызской Республики Глава VII полностью посвящена вопросам организации местного самоуправления в республике, как было и ранее. Статья 91 осталась без изменений, в прежней редакции, где отмечается, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

В редакции Закона Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года №1, Пункт 1. Статьи 92 был изложен в следующей редакции: “Местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении *коммунальную* собственность. В новой редакции Конституции Кыргызской Республики П.1 Ст.92 содержит следующую редакцию: “*Управление делами*

местного значения осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении муниципальную собственность". Как видим, существенных изменений в тексте не наблюдается, лишь уточнена формулировка с акцентом на *"Управление делами местного значения ..."* и произошла замена слова *"коммунальную"* на *"муниципальную"*.

Существенным новшеством явилось то, что в Ст.92 обогатилась пунктами 2, 3 и 4. Так отмечается, что по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айлов, поселков городов из числа аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов (Ст.92., п.2).

Суды аксакалов рассматривают переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные предусмотренные законом дела с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего законам решения (Ст.92., п.3).

Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики (Ст.92., п.4). Таким образом, суды аксакалов отнесены к органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления и суды аксакалов будут эффективно осуществлять совместную деятельность на основе Конституции Кыргызской Республики, законов касающихся вопросов местного самоуправления, а также Закона Кыргызской Республики "О судах аксакалов", принятого в мае 2003 года.

Ст. 94 осталась без изменений, за исключением одного - произошла замена слова "переданным" на "делегированным", и содержит следующие нормы "Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам".

В Ст.95 п.2 новой редакции Конституции Кыргызской Республики удалены слова "районов, городов, областей", в п.4 появились слова "и их исполнительные органы", "установленных Конституцией и законодательством Кыргызской Республики". Но самым существенным дополнением в Ст. 95 явилось появление п.6, где отмечается, что "Депутат местного кенеша избирается сроком на 4 года и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и результаты голосования в местном кенеше". Как известно, действующие депутаты местных кенешей избирались сроком на 5 лет, и их полномочия истекают лишь в 2004 году. Но поскольку данный вопрос, в отличие от других органов государственной власти не был оговорен в новой редакции Конституции Кыргызской Республики (Глава VIII, Разделы III, IV, V и VI), и, учитывая то, что Конституция имеет прямое действие, то выборы депутатов местных кенешей теперь должны состояться до конца 2003 года.

В целом, нормы касающиеся вопросов организации местного самоуправления содержатся в 17 Статьях новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

Так в Ст.1.п.4 отмечается, что "Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно через систему государственных органов *и органов местного самоуправления*, на основе настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики", п.6. – "Граждане Кыргызской Республики избирают Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики *и своих представителей в органы местного самоуправления*".

В целях организации государственного управления и *местного самоуправления* территории Кыргызской Республики делиться на определенные законом административно-территориальные единицы (Ст.3, п.2). Города Бишкек и Ош являются городами республиканского значения, и их статус определяется законом. Проект Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "О статусе столицы Кыргызской Республики – города Бишкек", находится в стадии разработки, а Закон Кыргызской Республики "О статусе города Ош" уже принят в апреле 2003 года.

Таким образом, продолжается активная работа по созданию эффективной правовой базы, обеспечивающей успешное продвижение II фазы реформ децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

В транзитный период развития суверенного Кыргызстана с 1991 по 2003 годы, прежде всего, были осуществлены глубокая трансформация в сознании людей, проведены соответствующие административные реформы, создана правовая база децентрализации государственного управления и развития фундамента кыргызской системы народовластия - местного самоуправления.

При этом учитывалось то, что децентрализация государственного управления понималась не как благо или вред. Децентрализация выдалась как средство достижения стратегической цели, нередко диктуемое политическими реалиями. Вопрос только в том, насколько успешно она осуществляется. Успешная децентрализация повышает эффективность и восприимчивость государственного сектора, позволяет максимально учитывать интересы населения. Глубоко не продуманная и поспешная децентрализация государственного управления может подорвать экономическую и политическую стабильность государства и дезорганизовать процесс предоставления качественных общественных услуг населению.

Фундаментом децентрализации и эффективного развития местного самоуправления в Кыргызской Республике является его нормативно-правовая база.

В период с 1991 по 2003 годы непосредственно по вопросам децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления были приняты 10 Законов КР, более 50 Указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, 8 Постановлений Президиума Верховного Совета Республики Кыргызстан и Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР, более 30 Постановлений Правительства КР, более 10 законов Кыргызской Республики, Указов Президента Кыргызской Республики и Постановлений Правительства КР, по вопросам имеющим отношение к органам местного самоуправления.

Основным Законом государства является Конституция Кыргызской Республики, где местному самоуправлению посвящен VII Раздел. Данными законодательными и другими нормативно-правовыми актами были созданы правовые основы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления, а также регулирования их взаимоотношений с органами государственной власти.

Среди них такие законы Кыргызской Республики как:

- "Кодекс о выборах в Кыргызской Республике" (2001 г.);
- "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" (2002 г.);
- "О коммунальной собственности на имущество" (2002 г.);
- "О судах аксакалов" (2002 г.);
- "О статусе депутатов местных кенешей" (2000 г.);
- "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике" (1998 г.);

“О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике” (2002 г.);
“О кредитных союзах” (1999 г.);
“Об управлении землями сельскохозяйственного назначения” (2001 г.) и многие другие.

С принятием в 1991 году первого Закона КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” была ликвидирована вертикальная подчиненность местных кенешей. В 1992 году появился институт местной государственной администрации.

Историческим событием явилось произошедшее значительное сокращение в 1994 году численности депутатов местных кенешей - с 21000 до 7000.

В 1995 году, первым среди стран Центральной Азии, Кыргызстан перевел свою столицу - город Бишкек - на принципы местного самоуправления, образовал мэрию г. Бишкек.

Поистине историческим событием стало создание в республике в 1996 году исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления на уровне сел и поселков - айыл окмоту (Правительство села).

Затем, в период с 1998 по 2001 годы были образованы в городах районного значения городские управы. В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 года, городам Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Ташкумыр было 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 проведенных реформ в 2001 году завершился процесс перевода всех населенных пунктов республики - сел, поселков и городов - на местное самоуправление. Им было предоставлено, соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами право осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления и делегированных государственных полномочий.

В соответствии с решениями Правительства Кыргызской Республики в коммунальную собственность органов местного самоуправления было передано более 9300 объектов социальной инфраструктуры, на общую сумму более 7 млрд. 935 млн. сомов. Сегодня в республике насчитывается всего 458 айыл окоту.

Впервые в республике в 2001 году были проведены всеобщие выборы глав местного самоуправления.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике” от 14 октября 2001 года состоялись выборы глав местных сообществ по всей республике в декабре 2001 года. Такие выборы проведены впервые на всем постсоветском пространстве, и они позволили привлечь к организации местного самоуправления высококвалифицированных и компетентных руководителей.

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов в Кыргызской Республике, отметила, что в ходе подготовки выборов на 460 должностей глав местного самоуправления в республике было выдвинуто 2218 кандидатов, в том числе 432 действующих главы местного самоуправления. 148 женщин и 41 кандидат от политических партий; 39 кандидатов выдвинула партия “Моя страна”, по 1 кандидату – от партии “Демократическое движение Кыргызстана” и Аграрная партии.

Всего было зарегистрировано 2068 кандидатов, отказано в регистрации 74, взял самоотвод 71 кандидат.

В связи с нарушениями, допущенными после регистрации, а также выбытием кандидатов, решивших по разным причинам снять свои кандидатуры, 195 кандидатов после регистрации выбыли из числа зарегистрированных, в том числе кандидаты от политической партии “Демократическое движение Кыргызстана”, Аграрной партии, 4 кандидата - от партии “Моя страна”. В результате в избирательные бюллетени были внесены имена 1873 кандидатов. Выборы были, в основном, альтернативные. Только в 25 округах баллотировалось по одному кандидату, в 80 – по два, в остальных – по три, четыре, пять, - до 13.

В целом по республике в первом туре голосования, состоявшемся 16 декабря 2001 года, на 1 должность претендовали 4 кандидата.

16 декабря в 460 избирательных округах республики на 1667 избирательных участках из 1 832 052 избирателей, внесенных в списки, проголосовало 1 124 734 человека или 61,39 процента электората. В день выборов - 16 декабря 2001 года были избраны 193 главы местного самоуправления.

В пяти аил окмоту выборы признаны несостоявшимися и недействительными.

В оставшихся 262 избирательных округах повторное голосование состоялось 23 декабря 2001 года. Во втором туре голосования из 1 155 504 избирателей, внесенных в списки, проголосовало 704 635 человек, то есть 60,98 процента.

Активность избирателей свидетельствует о большой заинтересованности электората в выборах местной власти.

В ходе первого и второго туров выборов избрано 455 глав местного самоуправления аилов, поселков и городов районного значения.

Из 432 кандидатов, работавших ранее главами местного самоуправления и выдвинутых вновь кандидатами на эту должность, избрано 256 или 59,3 процента; 199 человек избраны на должность главы местного самоуправления впервые.

Высокий процент избрания главами кандидатов, ранее занимавших эту должность, говорит о том, что народ поддерживает политику государства, считает проводимый курс правильным.

В то же время 40,7 % вновь избранных глав показывает, что психология людей изменилась, они готовы к формированию власти, избранию тех, кто умеет хорошо работать, грамотно решать вопросы их жизнеобеспечения.

Выборы глав местного самоуправления проходили открыто, гласно и прозрачно. В первом туре голосования в наблюдении за выборами приняло участие 8870 наблюдателей, доверенных лиц, уполномоченных представителей, из них представителей кандидатов – 8403. Во втором туре голосования число наблюдателей составило более трех тысяч, в том числе представителей кандидатов – 2629.

Присутствие большого числа наблюдателей кандидатов, а также назначенных ими членов комиссий с совещательным голосом сделало процесс голосования настолько прозрачным, что все действия членов участковых избирательных комиссий были на виду, любые, даже малейшие отклонения от норм Кодекса о выборах тут же пресекались.

Об этом свидетельствует анализ жалоб, поступивших в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, в которых самым серьезным нарушением членов участковых избирательных комиссий называются единичные случаи

семейного голосования (выдача в одни руки 2-3 бюллетеней), а также недостача при подсчете голосов 1-2 бюллетеней, которые не могли повлиять на результаты выборов в целом по республике.

В Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики поступило 135 жалоб, которые были своевременно рассмотрены. Из них:

- 29 жалоб касались действий кандидатов, связанных с нарушением ими правил предвыборной агитации, подкупом избирателей; на действия органов государственной власти, их вмешательство в избирательный процесс пришло 18 заявлений; по другим вопросам – 12 жалоб.

- 76 заявлений поступило на действия членов участковых избирательных комиссий (“семейное” голосование, выдача в одни руки нескольких бюллетеней, голосование без документов), причем более половины – на нарушение норм Кодекса о выборах, касающихся порядка формирования участковых избирательных комиссий. Как правило, жалобы были голословными, не подтвержденные фактами, доказательствами. Но в то же время они заставляют задуматься, в частности, по поводу целесообразности нового порядка формирования участковых избирательных комиссий.

В связи с тем, что в ходе избирательной кампании участники избирательного процесса использовали право на обращение в суд для защиты своих избирательных прав, районными судами рассмотрены дела по 7 искам, связанным со снятием с регистрации кандидата, а также с итогами голосования на отдельных избирательных участках избирательных округов Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской и Чуйской областей.

Выборы глав местного самоуправления, как и прошедшие выборы Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша, проводились в строгом соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Кодексом о выборах, мировыми демократическими стандартами.

Выборам глав местного самоуправления была дана положительная оценка Послом – Главой Центра ОБСЕ в Бишкеке, отмечена профессиональная работа избирательных комиссий всех уровней, а также высокая активность избирателей, и в первую очередь – женщин.

В конце 2001 года в селах, поселках, городах и районах республики были проведены народные курултай, в которых приняли участие более 90 000 делегатов, с целью более широкого привлечения населения к деятельности органов местного самоуправления.

В последние годы Кыргызстаном взят курс на еще более активное проведение реформ по децентрализации системы государственного управления и развития местного самоуправления.

В конце 2001 и в начале 2002 годов Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики были приняты основополагающие Законы Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации”, “О коммунальной собственности на имущество”. Позднее, 5 июля 2002 года был принят Закон Кыргызской Республики “О судах аксакалов”.

В конце 2002 года рабочей группой, созданной распоряжением Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики, были доработаны два проекта Закона Кыргызской Республики “О финансово-экономических основах местного самоуправления” и “О муниципальной службе”.

Принятие Закона КР “О финансово-экономических основах местного самоуправления” позволит урегулировать финансовые и экономические отношения органов местного са-

моуправления аила, поселка и города с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, определит порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетного фонда органов местного самоуправления аила, поселка и города, и межбюджетные отношения с вышестоящими территориальными уровнями.

Принятие Закона КР "О финансово-экономических вопросах местного самоуправления" позволит обеспечить эффективное управление муниципальным имуществом, финансирование органов местного самоуправления в соответствии с наделенными функциями и полномочиями, увеличить доходную часть бюджета органов МСУ, синхронизировать составление бюджетов (республиканского и местного), с точки зрения доходной и расходной частей, совершенствовать грантовую систему, межбюджетные отношения, обеспечить прозрачность местного бюджета и т.д.

До настоящего времени в республике не сложилась система муниципальной службы и кадровой работы в органах местного самоуправления. В соответствии со статьей 1 проекта Закона КР "О муниципальной службе" муниципальная служба является профессиональной деятельностью граждан в формируемых в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской Республики органах местного самоуправления и связанная с исполнением полномочий этих органов. Граждане Кыргызской Республики будут иметь равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений. Муниципальным служащим будет являться гражданин Кыргызской Республики, исполняющий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, на профессиональной основе обязанности по муниципальной должности за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета и несущий ответственность за выполнение своих полномочий. На муниципальных служащих будет распространяться действие трудового законодательства Кыргызской Республики. Муниципальная должность – отмечается в проекте закона, это штатная, замещаемая на постоянной, профессиональной основе путем заключения трудового договора, должность с установленным кругом обязанностей по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц, ответственностью за реализацию этих полномочий и соответствующим денежным содержанием за счет средств местного бюджета.

Принятие данных законов позволит значительно улучшить деятельность органов местного самоуправления в республике, создать эффективную систему муниципальной службы и кадровой работы.

Итак, наряду с положительными тенденциями, нашей серьезной проблемой до сих пор остаются вопросы эффективной социальной защиты населения, снижения уровня бедности, ликвидации безработицы и коррупции. Все эти проблемы в полной мере и в первую очередь стоят перед местными государственными администрациями и органами местного самоуправления. От их эффективной деятельности зависит решение этих проблем.

Именно поэтому Программой ПРООН "Политическое и административное управление на уровне местной власти" в 2001 году была инициирована идея разработки Стратегии децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызстане до 2010 года, в рамках КОР и НССБ.

Идея Программы ПРООН "Политическое и административное управление на уровне местной власти" была поддержана на самом высоком политическом уровне. Распоряжением Руководителя Администрации Президента КР 14 декабря 2001 года была создана специальная Комиссия для разработки проекта Стратегии децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления, куда вошли представители, как органов государственного управления и местного самоуправления, так и гражданского

общества. В кратчайшие сроки, Комиссия разработала проект Национальной стратегии и опубликовала его для всенародного обсуждения 17 октября 2002 года в газетах "Слово Кыргызстана" и "Эркин Тоо".

На прошедшем 26 октября 2002 года II Курултае представителей местных сообществ Кыргызстана, делегаты обсудили проект Национальной стратегии и одобрили его.

17 декабря 2002 года "Национальная стратегия "Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года" была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики.

Данным Указом Президент Кыргызской Республики поручил Правительству Кыргызской Республики, совместно с органами местного самоуправления и представителями гражданского общества разработать и утвердить План основных мероприятий по реализации данной Национальной стратегии.

Распоряжением Премьер-министра КР от 17 января 2003 года была образована соответствующая Комиссия для разработки проекта Плана основных мероприятий по реализации данной Национальной стратегии. Комиссия, разработав проект Плана основных мероприятий, представила его в марте 2002 года в Аппарат Премьер-министра Кыргызской Республики.

Сотрудниками Аппарата Премьер-министра КР была проведена соответствующая работа по согласованию данного проекта Плана основных мероприятий и проекта Постановления Правительства КР с заинтересованными министерствами и административными ведомствами, органами местного самоуправления.

30 апреля было принято Постановление Правительства Кыргызской Республики "О Плате основных мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии "Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года" от 17 декабря 2002 года».

Национальная Стратегия "Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года" (Далее - СДЦР) является долгосрочной концепцией развития, предполагающей системный подход к решению вопросов и проблем децентрализации и совершенствования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, эффективного использования человеческого потенциала и природных ресурсов.

Главная цель СДЦР - определение основных направлений, путей и способов децентрализации государственного управления и развитие эффективной системы местного самоуправления до 2010 года как необходимого условия обретения Кыргызстаном качеств правового демократического государства. Предстоит создать эффективные механизмы и институты местного самоуправления в рамках Стратегии Устойчивого развития (УЧР), Комплексных основ развития Кыргызской Республики до 2010 года (КОР) и Национальной стратегии сокращения бедности (НССБ).

СДЦР необходимо осуществить в II этапа, в соответствии с этапами КОР:

1 этап: 2003 – 2006 годы – завершение реформы местного самоуправления (МСУ) в сельской местности и городах КР, в том числе в городах областного подчинения. Осуществление и продолжение реформ МСУ в районах. Подготовка к процессу осуществления реформ МСУ в областях; развитие местного самоуправления на областном уровне, продолжение реформ в селах, городах и районах;

2 этап: 2006 – 2010 годы – создание прочной правовой базы развития местного самоуправления; комплексное завершение реформ на региональных уровнях республики (села,

районы, города и области) и оптимизация процессов децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления.

Как ранее отмечалось, СДЦР разработана в рамках Национальной Стратегии Устойчивого человеческого развития в КР (УЧР) и Общенациональной Стратегии “Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года”.

При этом следует учесть, что цели и задачи СДЦР созвучны с целями УЧР и КОР. Так долгосрочной целью Стратегии УЧР (до 2015 г.) является достижение **Развитого местного самоуправления**.

Следует принять во внимание также и то, что в Направлении 7 УЧР, из раздела “Краткосрочные задачи – до 1999 года” нереализованными остались такие аспекты, как разработка системы мер, препятствующих коррупции; разработка научно-обоснованной концепции и программы реформирования административно - территориального устройства, предусмотрение несовпадения границ административных округов (судебных, правоохранительных) с новыми границами территориальных единиц для профилактики проявлений местничества и коррупции; проведение мероприятий по формированию коммунальной (муниципальной) собственности на аильно - поселковом, городском и региональном уровнях; развитие системы местных бюджетов; обеспечение участия граждан в управлении общественными институтами и др.

Из раздела “Среднесрочные задачи – до 2003 года” было намечено: введение института выборности глав местных сообществ; достижение системности обучения и переобучения управленческих кадров; достижение рационального административно - территориального устройства республики; обеспечение партнерства центральных и местных органов власти; введение профессионального управления в местных органах власти на контрактной основе и др.

В КОР четко отмечается, что не предусмотренные для исполнительной ветви власти функции будут переданы органам местного самоуправления, другим демократическим институтам или частному сектору. В этих целях будет проведен функциональный анализ распределения полномочий между министерствами, ведомствами, их территориальными подразделениями и органами местного самоуправления. На основе анализа будет уменьшено количество органов исполнительной ветви власти и сокращена численность их аппарата и т.д. Все эти и другие меры также отражены в СДЦР.

Так, приоритетными направлениями СДЦР являются:

1. Формирование эффективной правовой базы;
2. Политические и административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления;
3. Проведение экономической и финансовой децентрализации;
4. Становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы;
5. Социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала;
6. Консолидация гражданского общества. Система раннего предупреждения конфликтов (Превентивное развитие).
7. Механизм реализации стратегии.

✓ **Формирование эффективной правовой базы развития местного самоуправления** предусматривает прежде всего разработку законопроектов и их принятие Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, принятие других необходимых нормативно-правовых актов;

✓ **Политические, административные реформы и государственная поддержка органов местного самоуправления** затрагивает институциональные аспекты и нацелены на внедрение оптимальной государственной политики децентрализации и развития местного самоуправления;

✓ **Проведение финансовой и экономической децентрализации** предполагает создание эффективной системы формирования и управления муниципальной собственностью, условий для стабильного экономического развития органов местного самоуправления, эффективной местной налоговой базы и совершенствование межбюджетных отношений;

✓ **Становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы** предусматривает формирование качественного, высокопрофессионального корпуса муниципальных служащих, их социальную защищенность, развитие человеческого потенциала, организацию тренингов и обеспечение преемственности кадров в органах местной власти, создание эффективной системы кадровой работы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, а также мониторинг и всестороннее распространение информации и внедрение политики децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления;

✓ **Социальные аспекты стратегии** включают такие вопросы как социальная мобилизация, эффективное вовлечение сообществ в процессы развития села и усиление роли Общественных организаций в этих процессах.

Успешная реализация СДЦР во многом будет зависеть от органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней, гражданского общества, вклада финансовых средств как отечественных, так и международных доноров.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Шамкеев Б.А.,

аспирант Академии Управления при Президенте КР

Экономика Кыргызской Республики преимущественно является аграрной: доля сельского хозяйства в ВВП составляет около 45%; занятость населения в аграрном секторе - 50%, и 30% экспорта связано с сельскохозяйственным сектором. При учете пищевой перерабатывающей промышленности и других видов агробизнеса вышеуказанные доли значительно возрастают. После обретения независимости в республике проводится решительная политика приватизации и развития рынка, что в сельскохозяйственном секторе нашло наиболее очевидное отражение в приватизации земельной собственности и ликвидации колхозов и совхозов, и этот процесс почти завершен. Земельная собственность распределена между более чем 60 тысяч владельцев мелких частных хозяйств, при среднем размере участков примерно 10 гектаров, и между 1 700 новыми кооперативными или корпоративными хозяйствами. Помимо этих основных хозяйственных структур, во владении сельских жителей имеется 500-600 тысяч приусадебных участков, площадь которых в среднем составляет до 1 гектара. Несколько оставшихся государственных хозяйств производят лишь 2% от валового объема сельскохозяйственной продукции. Вклад крестьянских и кооперативных хозяйств в сельскохозяйственный ВВП составляет 40%, приусадебных участков - до 50% и реорганизованных коллективных и корпоративных хозяйств остальную долю.

Помимо политики земельной реформы, значительный прогресс отмечается в либерализации цен и приватизации торговли средствами сельхозпроизводства и сельхозпродуктами. Большинство предприятий, связанных с поставкой средств сельхозпроизводства, закупкой сырья, сельскохозяйственной переработкой и маркетингом приватизированы и действуют в условиях цен, определяемых рынком. Роль государства существенно сократилась в таких областях, как закупки, субсидирование сельхозсектора, программы ценового контроля. Кыргызская Республика также сделала существенные шаги в направлении либерализации внешней торговли и является единственной Центрально-азиатской страной, принятой в ВТО (Всемирная Торговая Организация).

Несмотря на эти изменения, сельское хозяйство и другие сектора экономики завязли в цикле низкого дохода, низкой добавленной стоимости, лимитированного спроса, ограниченных потоков инвестиций. Хотя с середины 90-х годов отмечается некоторое восстановление сельскохозяйственного производства, сектор вынужден был поглотить трудовые ресурсы из других областей экономики и испытать неблагоприятные изменения относительных цен, в результате чего бедность на селе осталась широко распространенной и вместо тенденции сокращения имеет тенденцию роста.

В конце 90-х годов большая часть произведенных сельхозпродуктов использовалась производителями для собственного потребления, напрямую продавалась потребителям или служила предметом неофициальной торговли. По оценке, только 15% сельхозпродуктов поступает в производственные подсектора. В то время, как в период 1995-96 гг., отмечалось определенное восстановление агробизнеса, обширные данные свидетельствуют о том, что сельхозпроизводители избегают официальных рынков, предпочитая бартер, потребление продуктов для собственных нужд и развитие неформальных торговых связей. Толкают сельхозпроизводителей на этот путь существенные проблемы сельхозполити-

ки, в частности, налоги и другие правила, что, как оказалось, служит существенным препятствием для создания новых предприятий, занимающихся обеспечением и производством сельхозпродуктов, а также торговлей.

Чтобы сельское хозяйство, агробизнес и другие сопутствующие производства могли внести существенный вклад в экономический рост, необходимо обратиться к проблеме существующего ограниченного спроса. Внутренний рынок ограничен как с точки зрения своего размера, так и уровня доходов. Однако в плане дохода эластичность спроса на продукты питания является высокой, поэтому увеличение общего дохода населения может привести к почти соизмеримому росту внутреннего потребления в области сельскохозяйственного производства.

За последние 4-5 лет отмечается тенденция сокращения экспорта сельскохозяйственных, пищевых и сырьевых продуктов, что объясняется торговыми барьерами, создаваемыми соседними странами; ростом конкуренции для традиционных рынков СНГ и несообразной внутренней политикой, включая неблагоприятную регулятивную среду для агробизнеса. Спад экспорта произошел даже несмотря на существенное обесценение сома в 1998 г.

Ограниченность спроса подчеркивает важность роста эффективности сельхозпроизводства для достижения общих целей, стоящих в Национальной стратегии по сокращению бедности. Фермеры в Кыргызской Республике нуждаются в надежном доступе к качественным услугам, новым сортам растений и прочим новым технологиям. Существующая система обслуживания сельского хозяйства и обеспечения средств сельскохозяйственного производства не сориентирована на потребности новых хозяйственных структур. Аналогичным образом, в таких секторах, как переработка сельскохозяйственных продуктов и маркетинг, не стимулируется создание новых предприятий, в особенности малых и средних, а существующие предприятия, как правило, не были в состоянии повысить эффективность производства.

Экспорт и деловые контакты со странами, не принадлежащими к СНГ, могут обеспечить приток новых технологий и бизнеса, укрепить рыночные тенденции и институты, и стимулировать рост экспорта для продукции и компаний, которые способны прорваться на крупные европейские и другие рынки, помимо СНГ.

В связи с этим, государство не должно оставаться в стороне от решения всех этих проблем и, очень важна роль государства в регулировании и поддержке развития сельскохозяйственного производства в Кыргызской Республике.

Как известно, государство проводит свою политику через Правительство, как самый главный исполнительный орган. Роль правительства заключается в том, что оно является носителем функций, облегчающих выполнение государственных программ, и предусматривает четыре основных вида деятельности:

- Обеспечение институциональной базы, то есть формальных правил, в рамках которых диктуемые рынком операции могут развиваться по наименьшей себестоимости и осуществляться соответствующие государственные расходы. Например, эта база включает политическую стабильность, законодательство и нормы права, эффективность, подотчетность и прозрачность правительства и государственного управления.
- Обеспечение экономической среды, в которой могут увеличиваться частные инвестиции, и создание условий, при которых увеличивающееся количество товаров и услуг может обеспечиваться в виде частных товаров и услуг. Например, стабильность цен и обменного курса, которая уменьшает деловой риск и гарантирует предсказуемость риска, доступ на мировые финансовые рынки и мировые экспортные и импортные рынки.
- Развитие и поддержание человеческого капитала и научно-технического персонала. На-

пример, продвижение по службе образованных и здоровых работников, доступ к технологии и способность государства усваивать и применять технологию.

- Обеспечение и поддержание экономической и социальной инфраструктуры через капиталовложения, прежде всего, в государственные и квазигосударственные товары и услуги, то есть капиталовложение в товары и услуги, которые рынок либо не предоставляет, либо предоставляет в незначительных объемах. Неспособность рынков производить то, в чем нуждается общество, является основной причиной необходимости государственных инвестиций, включая, например, городские и сельские дороги, первичную медицинскую помощь, начальное и среднее образование, системы социального обеспечения и сети социальной защиты.

Исходя из вышесказанного, государство применяет эти основные принципы в каждом секторе экономики, включая развитие села и сельскохозяйственную политику. В ходе международной сельскохозяйственной конференции, прошедшей в конце 1997 года, были определены основные приоритеты, которые поставило перед собой государство в этом направлении, они следующие:

- ✓ углубление земельной реформы и реорганизация хозяйств;
- ✓ реформирование системы сельскохозяйственного сбыта;
- ✓ развитие системы коммерческого кредита на селе;
- ✓ восстановление ирригационной и сельской инфраструктуры;
- ✓ реорганизация служб обеспечения средств сельскохозяйственного производства, распространения знаний и технологий, и вспомогательных услуг.

Правила, установленные и приводимые в исполнение правительством должны стимулировать граждан к деятельности, наиболее соответствующей долгосрочным целям и ценностям более широкого сообщества. Сюда обязательно входит процесс установления этого равновесия. В связи с чем Правительство Кыргызской Республики, начиная с 1998 года, приступило к разработке широкой программы по координации государственных программ в соответствии с возможностями страны, финансовым потенциалом и условиями международных донорских организаций. Итогом этой работы явилось создание Программы государственных инвестиций, которую можно рассматривать как один из инструментов экономического механизма государственного регулирования и поддержки развития сельскохозяйственного производства Кыргызской Республики.

Предпосылки и состав Программы

Государственное инвестирование на сегодняшний день остаётся одним из самых серьёзных факторов, поддерживающих экономическое развитие республики в целом и отдельных её регионов. Существует ряд экономических сфер, где использование частных прямых инвестиций либо ограничено, либо невозможно ввиду их некоммерческой специфики. Задачи государства по поддержанию и развитию таких отраслей, по созданию надёжной и современной экономической инфраструктуры и благоприятной среды для развития всех отраслей экономики как в государственном, так и в частном секторе, могут быть успешно решены и уже решаются при помощи ПГИ. Ряд отраслей экономики, таких как телекоммуникации, авиатранспорт, энергетика и финансирование села, развитие которых во многом определялось государственной поддержкой в рамках ПГИ, уже находятся в процессе структурных реформ и, в среднесрочном периоде, их развитие в меньшей степени будет определяться финансированием в рамках ПГИ. Однако потребуется время и значительные ресурсы (в рамках уже реализуемых и запланированных проектов ПГИ), прежде чем эти секторы перейдут на самофинансирование, поэтому как один из индикаторов оценки эффективности проектов выступает индикатор институционализации. Во

многих сельскохозяйственных проектах предусмотрено создание необходимых сельских институтов, которые могли бы стать в будущем проводниками государственных программ в условиях рыночной экономики, поэтому, одна из основных функциональных задач ПГИ – это, привести функции государства в соответствие с его потенциалом.

Программирование государственных инвестиций имеет четыре широких цели:

1. повысить эффективность инвестиций посредством улучшения качества проектов;
2. привести инвестиционные ассигнования в соответствие с Национальной Стратегией Сокращения Бедности (НССБ) на 2003-2005 годы и Комплексной Основой Развития Кыргызской Республики до 2010 года;
3. гарантировать согласованность инвестиционных программ и имеющегося финансирования на благоприятных условиях; и
4. облегчить долгосрочное программирование расходов.

Экономический анализ проектов и отбор наиболее экономически эффективных вариантов проводятся для проектов, к которым применим анализ затрат и выгод. Каждый проект любого значимого размера рассматривается на предмет его согласованности с приоритетами Правительства, прямое и косвенное воздействие, устойчивость и т.п. Основные критерии отбора следующие:

* Согласуется ли проект с ролью Правительства в экономике?

* Согласуется ли проект с отраслевой стратегией?

В качестве успешного примера реализации согласованного проекта в аграрном секторе можно привести совместный проект Правительства Кыргызской Республики и Всемирного Банка "Финансирование села", в рамках которого была создана Кыргызская сельскохозяйственная финансовая корпорация (КСФК). Высокопрофессиональный менеджмент КСФК и ее политика, нацеленная на государственные приоритеты устойчивого развития сельской местности, позволила проекту добиться продолжения и увеличения объемов инвестирования в рамках ПГИ. Более того, намечается дальнейшая институционализация самой КСФК, которая в скором будущем будет преобразовываться в сельский банк. На сегодняшний день кредитный портфель КСФК составляет более миллиарда сом и продолжает увеличиваться.

В настоящее время ПГИ уже состоялся как инструмент, посредством которого Правительство планирует и выделяет капитальные инвестиции в государственный сектор, для того, чтобы компенсировать его нерыночный характер и делать вклад в создание и поддержание среды для роста частных инвестиций. Например, в рамках проекта "Поддержка вспомогательных сельскохозяйственных услуг" (ППВСУ) создаются необходимые условия для развития частного семеноводства, создана разветвленная сеть сельских консультационных служб, поддерживается аграрная рыночная информационная система, приведены в соответствие с международными стандартами службы карантина и защиты растений. ПГИ обеспечивает последовательную основу, в рамках которой международные агентства по развитию могут концентрировать и координировать свои усилия и позволяют Правительству Кыргызской Республики лучше управлять донорской помощью, которая в основном приходит в форме проектов.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Муканова Н.А.

Аспирант Академии управления
при Президенте КР

Институциональные преобразования в Кыргызской Республике начались в 1992 году. Центральной проблемой в этом плане были: реформирование государственного управления, развитие частного сектора в экономике, децентрализация и укрепление местного самоуправления, развитие гражданского общества (1). Поэтому Правительство Кыргызской Республики избрало главными направлениями стратегии развития страны на последующие годы дальнейшую демократизацию политической системы, развитие управленческого потенциала различных уровней государственной власти через процесс децентрализации с целью создания климата, благоприятного для развития рынка и достижения экономического роста (2).

Сектору здравоохранения Кыргызской Республики необходимо определиться в вопросе - какую роль в организации и управлении системой здравоохранения должно играть государство. Этот вопрос обсуждается с момента образования Кыргызской Республики, и, несмотря на разногласия, почти все разделяют мнение, что ряд экономических функций наилучшим образом может быть выполнен государством. К ним относятся:

1. Защита рыночной экономики;
2. Учет побочных последствий;
3. Помощь нуждающимся;
4. Помощь отдельным группам населения;
5. Стабилизация экономики и обеспечение экономической безопасности.

Из представленного перечня видно, что роль государства в экономике здравоохранения настолько велика, что экономисты правильно называют кыргызскую систему "смешанной экономикой" (3). Это означает, что в ней соединяются элементы свободного рынка и командной экономики, в которой многие решения принимаются государством.

Какие же из функций - политические, регулирование, координации, контроля и мониторинга, поддержки, предоставления услуг населению - традиционно выполняемые правительством (министерством) должны быть децентрализованы и переданы на более низкий уровень управления?

Политические функции условно включают в себя все виды деятельности, связанные с формулированием политики, анализом, осуществлением политики, разработкой проектов нормативных правовых актов, стратегическим планированием, программированием, оценкой программ и прогнозированием.

Функции регулирования включают такую деятельность как: лицензирование, сертификация, выдача разрешений, аккредитация и инспектирование.

Функции координации, контроля и мониторинга выполнения работы включают в себя такую деятельность, как координация отношений между различными структурными подразделениями, проведение мониторинга реализуемых программ, содействующих эффективному достижению их целей.

Функции поддержки включают такую деятельность, как управление финансами, управление человеческими ресурсами, система информационного управления, создание и использование базы данных, предоставление статистической информации, финансовый аудит, секретарские услуги.

Функции предоставления услуг включают в себя такие виды деятельности как оказание медико-санитарной помощи населению, а также предоставление информации государственным и иным органам на договорной основе.

Развитие системы здравоохранения в период независимости Кыргызской Республики можно подразделить на три этапа.

Первый этап - период жестко централизованной системы управления (1991-1997). В этот период Министерство здравоохранения являлось основным поставщиком и покупателем медицинских услуг. Однако с ведением либерализации цен и институциональных преобразований централизованная система здравоохранения столкнулась с рядом трудностей, которые обеспечили спад ее эффективности. Уменьшение финансовых ресурсов стало главной причиной трудностей в обеспечении медицинскими услугами, и это в свою очередь обусловило ухудшение состояния здоровья населения. Медицинские учреждения не имели полномочий самостоятельно управлять бюджетом, переместить средства из одной статьи в другую, не получив на то "добро" финансовых институтов - Министерства финансов или областных финансовых учреждений, самостоятельно принимать решения по кадровым и иным вопросам.

Проводимые в Кыргызской Республике социально-экономические реформы, направленные на создание конкурентоспособной рыночной экономики, внедрение в систему общественно-государственного управления демократических принципов явились предпосылкой для принятия в 1992 году Правительством Закона "О медицинском страховании граждан Республики Кыргызстан" (03.07.92). Законом предусматривался переход здравоохранения с государственного централизованного управления и финансирования на смешанные формы государственно-частного. Одновременно с этим был принят закон "Об охране здоровья народа в Республике Кыргызстан" (02.07.92), в котором определены права граждан в области охраны здоровья (бесплатность лечения, равноправие, свободный выбор врача, право на социальное страхование в случае полной или частичной потери здоровья и трудоспособности, право на получение информации относительно своего здоровья и здоровья их детей). Логическим продолжением государственной политики в области здравоохранения явилась государственная программа "Здоровая нация" (09.08.94), основной целью которой является улучшение состояния здоровья населения. В год здравоохранения принимается "Программа достижения здоровья для всех в XXI столетии" (04.03.99), предусматривающая обеспечение доступности медицинской помощи, изменение мышления людей о необходимости воспитания и формирования у поколений здорового образа жизни, создания для этого всевозможных условий с тем, чтобы уже в первом и втором десятилетиях XXI века население страны имело возможность полностью реализовать имеющийся у него потенциал в отношении собственного здоровья и плодотворно выполнять активную роль в обществе.

Второй этап (1997 – 2000) – это начало реализации комплексной программы реформирования здравоохранения "Манас", которые совпадают с основополагающими принципами Люблянской хартии, принятой 18 июня 1996 года государствами-членами Европейского бюро ВОЗ (4). Учитывая международный опыт и рекомендации ВОЗ, амбулаторно-поликлиническое обслуживание реорганизуется в институт семейной медицины, которая в большей степени отвечает целям реформы: обеспечение улучшения качества медицинского обслуживания при меньших финансовых затратах (5). Развитие службы врача общей практики в Российской Федерации подтверждает наличие потенциальных возмож-

ностей повышения производительности амбулаторно-поликлинических учреждений. От 30% до 35% объема больничной помощи могли бы быть оказаны без ущерба для качества лечения на амбулаторно-поликлиническом уровне (6).

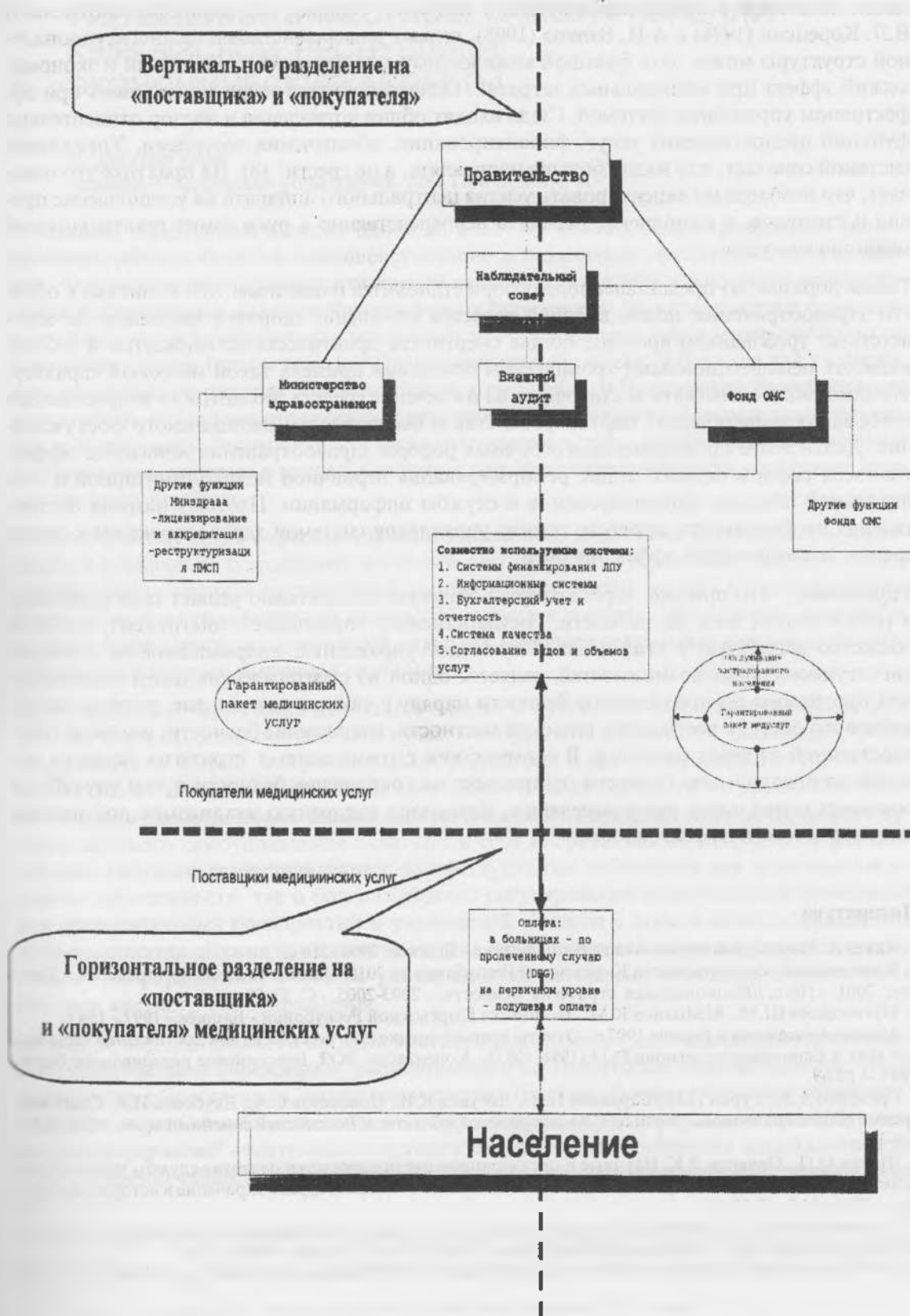
Главным достижением этих преобразований явилась децентрализация системы управления, в результате которой медицинские учреждения приобрели юридическую независимость от учредителей, появилась возможность перераспределять средства по статьям и быть автономными поставщиками медицинских услуг. В организационном плане возникает потребность разделения сектора здравоохранения на "поставщика" и "плательщика" (см. рис.1).

В 2000 г. начался третий этап развития медицинского сектора - упразднение областных управлений здравоохранения. Была создана новая управленческая структура - Областная Объединенная Больница (ООБ), которая объединила областные лечебные учреждения и отдельные специализированные учреждения в одно учреждение, имеющая свой бюджет, прошедшая официальную регистрацию в Министерстве юстиции. Упразднение областных управлений здравоохранения в свою очередь вызвало дальнейшую реструктуризацию системы предоставления медицинской помощи и децентрализацию процесса управления системой. Были организованы больницы общего профиля вместо специализированных. ООБ стала уполномоченным органом центрального аппарата на областном уровне, отвечающая за управление и практическое осуществление мер в области охраны здоровья на областном уровне. В областных, районных и городских Кенешах были созданы "Наблюдательные советы" по вопросам здравоохранения. За ними закрепляются функции управления системой здравоохранения, подбора кадров, использования средств, контроля качества работы и исполнения Программы государственных гарантий.

Переход здравоохранения на принципы страховой медицины способствовал широкому внедрению в систему здравоохранения рыночных отношений. Перевод амбулаторно-поликлинических учреждений на принципы семейно-страховой медицины, с одной стороны, способствовал активному внедрению стационарно - замещающих технологий, с другой - подчеркивал необходимость внедрения ресурсосберегающих технологий, к которым относится многоуровневая система оказания медицинской помощи.

Процесс приватизации сектора здравоохранения в Кыргызской Республике начался с 1994 года. На сегодняшний день аптечная сеть полностью приватизирована и работает по законам рынка, кроме единичных муниципальных аптек для обслуживания льготных категорий населения. Все медицинские учреждения работают с частными аптеками на договорной основе. Приватизированы учреждения стоматологического профиля. Но в последние годы процесс приватизации объектов здравоохранения идет медленными темпами. С 1998 по 2001 годы приватизировано всего 3 объекта здравоохранения.

Основной причиной низкой эффективности институциональных преобразований в системе здравоохранения в Кыргызской Республике является масштабность проведения реформ. На ограниченной территории (район, область) эффективность преобразований очевидна. Стоит их распространить на более значительный регион, как отмечаются их негативные стороны. В большинстве стран, где были начаты большие проекты, куда были вложены огромные деньги, ожидаемых результатов также не получено, так как на результаты влияют множество факторов, которые невозможно предусмотреть. Целесообразна модель небольших, местных проектов по улучшению качества, ограничивающихся одним лечебным учреждением или группой сходных организаций, расположенных поблизости друг от друга. Необходимо отказываться от общенациональных проектов и, тем более, межгосударственных проектов по улучшению качества и переходить на модель, которую обозначим "модель лучшей практики" (7).



До настоящего времени не предложено оптимальной модели оказания медицинской помощи населению в новых экономических условиях. Однако, как справедливо отмечают В.Л. Корецкий (1996) и А.И. Вялков (1998), только усовершенствование институциональной структуры может дать большой комплексный медицинский, социальный и экономический эффект при минимальных затратах. Однако добиться этого можно лишь при эффективном управлении системой. Сюда входят общее управление и надзор относительно функций предоставления услуг, финансирования, обеспечения ресурсами. Управление системой означает, что надо "больше направлять, а не грести" (8). На практике это означает, что необходимо акцентировать усилия центрального аппарата на установление правил и стимулов, а выполнение передать непосредственно в руки самих производителей медицинских услуг.

Таким образом, из представленного обзора становится очевидным, что политика в области здравоохранения, целью которой является улучшение здоровья населения, не соответствует требованиям времени: общая смертность практически не снижается, а заболеваемость неинфекционными хроническими болезнями приняла такой массовый характер, что невозможно изыскать достаточных на их лечение средств, несмотря на возрастающие требования политических партий равенства и бесплатности медицинского обслуживания. Дальнейшее проведение долгосрочных реформ здравоохранения зависит от эффективности реформ первого этапа: реформирования первичной медико-санитарной и госпитальной помощи, финансирования и службы информации. Поэтому назрела настоятельная необходимость провести оценку управления системой здравоохранения с точки зрения экономической эффективности.

Управление – это процесс, через который общество коллективно решает свои проблемы и удовлетворяет свои потребности. Государственное управление – инструмент, который общество использует в этих целях. Улучшение управления, направленное на усиление институциональных возможностей, является одной из стратегических целей национальной программы по преодолению бедности наряду с такими целями, как достижение устойчивого роста, в частности в сельской местности, сокращение бедности, усиление государственной системы финансов. В соответствии с этими целями, стратегия оказания помощи по преодолению бедности, направлена на сокращение бедности путем улучшения основных социальных услуг населению, благодаря внедрению механизмов достижения экономичности и эффективности.

Литература

1. Акаев А. Переходная экономика глазами физика. - Бишкек, 2000 - 219 с.
2. Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010: Общенациональная стратегия. - Бишкек, 2001. - 106 с. //Национальная стратегия бедности. - 2003-2005. - С. 53-56
3. Мусакожоев Ш.М., Мейманов К.М. Экономика Кыргызской Республики. - Бишкек. - 1997. - 154 с.
4. Здоровье населения в Европе 1997 г.: Отчет о третьей оценке прогресса на пути к достижению здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ (1996-1997). - Копенгаген: ВОЗ, Европейское региональное бюро, 1997. - с.13-69.
5. Гриненко А.Я., Гурин Н.Н., Баранова Н.Ю., Логунов К.В., Новоселов С.А., Якубовия И.К. Опыт внедрения общей врачебной практики в Ленинградской области. // Российский семейный врач. 1998, №3. - С.8-12
6. Щепин О.П., Овчаров В.К. Научные и организационные предпосылки развития службы врача общей практики в Российской Федерации //Проблемы социальной гигиены, здравоохранение и история медицины. - 2000. - №5. - С.25-28.
7. Султанмуратов М. Т. Научное обобщение модели структурного преобразования системы предоставления медицинских услуг в Кыргызской Республике. Дисс... д.м.н. - Бишкек, 2002. - 228 с
8. David Osborn and Ted Gaebler "Reinventing government" USA/Canada, A William Patrick book, 1992, p 30

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Д. Джумагулов

Аспирант Академии управления при Президенте КР

В условиях переходного периода одной из наиболее важных задач проводимых экономических реформ является совершенствование и повышение эффективности управления. Формирование рыночных отношений связано с развитием новых форм хозяйствования, базирующихся на многообразии форм собственности. Это предполагает радикальные изменения в хозяйственном механизме, методах, формах управления, особенно на первичном уровне (села и города). Первичный уровень является базисом для развития, ведь население, территория основывается на этом уровне. В Кыргызской Республике уже почти десять лет реализуется реформа местного самоуправления. Местное самоуправление в Кыргызской Республике, согласно законодательству - осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения.

Именно поэтому среди отраслей научных знаний особое значение приобретает муниципальное управление (управление местными сообществами, управление местным самоуправлением) – научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление социально-экономических систем¹. Сущность и понятие “управление” рассматривается в современной экономической науке как наиболее реальный и важный механизм, отвечающий задачам рыночной экономики.

Муниципальное управление использует знания и других научных экономических дисциплин, изучаемых в экономических вузах: менеджмента, маркетинга, экономики, основ экономической теории, микроэкономики, статистики и др. Муниципальное управление использует их методы и выводы для собственного развития и в то же время обогащает эти отрасли экономических знаний своими данными. Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя вопросы как общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. В связи с этим в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Основной вид деятельности органов местного самоуправления – подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципалитета, удовлетворению общественных интересов граждан. Понятие “муниципальное управление” включает не только цель деятельности, но и ее формы, определяемые законом. “Муниципальное управление” - деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах.

Большинство исследователей основанием видов управления признают природу и специфику субъектов управления, исходя из чего, разграничивают государственное управле-

¹Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. -Москва, 2002 – стр.7

ние (субъект управляющих воздействий - государство), менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, частный собственник), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество). В качестве своеобразной системы управления рассматривают местное самоуправление (муниципальное управление). Существует разделение общественного управления, в котором наряду с управлением со стороны общественных объединений указывают общественное самоуправление, посредством которого люди сами формируют и реализовывают управляющие воздействия.

Исходя из вышеизложенного, структура муниципального управления должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах процесса развития местного сообщества;
- координацию деятельности всех структурных подразделений для достижения целей;
- повышение потенциала и благосостояния населения территории муниципалитета.

Объектом муниципального управления является территориальное хозяйство в городах, селах (также район и область), включающее в себя финансово-экономическую, производственную, аграрную и социальную сферы экономики. Социальное развитие муниципалитетов охватывает здравоохранение, общественное питание, бытовое обслуживание населения, пассажирский транспорт, связь, жилищно-коммунальное хозяйство, спорт, учреждения народного образования и культуры. Чем обширнее и сложнее в том или ином муниципалитете хозяйство, тем большее значение приобретают попытки создания связей всех отраслей производственного и непроизводственного характера территории муниципалитета, то есть комплексного развития.

В складывающихся новых условиях переходного периода меняются прежде всего экономические отношения собственности на всех уровнях: экономика становится смешанной. Наряду с государственной собственностью складываются муниципальная, акционерная, арендная, кооперативная, коллективная, частная формы собственности. И формы управления соответственно становятся многообразными. В настоящее время на территории местного самоуправления развиваются и взаимодействуют следующие виды и формы собственности:

- государственная собственность;
- муниципальная собственность;
- собственность общественных организаций;
- частная собственность населения;
- смешанные формы собственности.

Одними из важных вопросов, находящимися в ведении муниципального управления, являются вопросы управленческого характера, а именно построение системы управления, наиболее приемлемой и эффективной для каждого муниципалитета; разработка, принятие и внесение изменений устава, паспорта местного самоуправления и контроль за их соблюдением; финансово-экономическое обеспечение.

Экономика – один из важнейших аспектов деятельности местного самоуправления. Однако среди ученых и практиков сегодня нет единой точки зрения на то, что следует называть муниципальной экономикой или что следует считать объектом ее деятельности.

Одна точка зрения состоит в том, что объектом муниципальной экономики являются все хозяйствующие субъекты на территории муниципального образования, независимо от

формы собственности, включая градообразующие предприятия.

Другая, противоположная точка зрения состоит в том, что предметом муниципальной экономики является управление только муниципальным сектором, муниципальным хозяйством, то есть объектами, находящимися в муниципальной собственности.

Истина, находится посередине между перечисленными крайними точками зрения. Предмет муниципальной экономики можно определить не из перечня "курируемых" местной властью предприятий и объектов, а из перечня решаемых задач или выполняемых функций. Управление муниципальной собственностью или финансами, муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями не может быть целью, это лишь средство для возможности оказания услуг населению на местном уровне. Будем называть их муниципальными услугами, вкладывая в данном случае в термин "муниципальный" не форму собственности, а местный характер услуг. К муниципальным услугам относятся весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, социально-культурных и других услуг. К ним должны быть отнесены и такие, как обеспечение общественного порядка, обустройство и содержание территории, обеспечение экологического и санитарного благополучия в границах муниципального образования и т. д.

Муниципальная экономика – это фактически экономика предоставления услуг населению. Предмет ее деятельности – мобилизация и наиболее эффективное использование всех ресурсов (человеческих, финансово-экономических, природных и другие) территории муниципалитета для оказания услуг (независимо от формы собственности).

В целях предоставления качественных услуг населению органы местного самоуправления выполняют в сфере экономики многочисленные и разнообразные функции. В период перехода к рыночным отношениям объем и содержание этих функций постоянно изменяются. Перечислим основные экономические функции местного самоуправления на современном этапе.

1. Управление муниципальной собственностью как важнейшим экономическим ресурсом, включая собственность на землю и иные природные ресурсы. Это новая функция, поскольку раньше не существовало муниципальной собственности.
2. Экономический анализ, планирование и прогнозирование развития территории муниципалитета. Это основная функция, хотя сами методы планирования претерпели существенные изменения. Появилось понятие совместного планирования, где основной и наиболее важные компоненты участие населения, финансовое планирование развития территории, учитывающее многие составляющие.
3. Налоговое, тарифное регулирование экономических процессов на территории муниципалитета. Практически это тоже новая функция, ибо раньше местная власть действовала в условиях жесткого централизованного финансового планирования и централизованно установленных цен и тарифов.
4. Инвестиционная деятельность - возможность самостоятельного принятия инвестиционных решений и использования в этих целях как собственных, так и заемных ресурсов.
5. Экономическое регулирование предпринимательской деятельности - новая функция, поскольку раньше предпринимательская деятельность просто отсутствовала, и регулировать было нечего, но теперь становление малого и среднего бизнеса производят ощутимый вклад в развитие муниципалитета.
6. Внешнеэкономическая деятельность. Новый вид деятельности, поскольку ранее местная власть не имела возможности выхода на внешний рынок. Особенно большое значение эта функция имеет в крупных городах.

Законодательство Кыргызской Республики установило, что органы местного самоуправления могут иметь во владении, пользовании и распоряжении коммунальную (муниципальную) собственность. Если провести анализ законодательств Кыргызской Республики и Российской Федерации именно в части норм, регулирующих отношения муниципальной собственности, то можно увидеть некоторую разницу. В частности в законодательстве Кыргызской Республики отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность муниципальных банков, муниципальных (местных) фондов развития, финансово-кредитных организаций, которые могут быть созданы по инициативе органов местного самоуправления и находиться в их собственности.

Привлечению средств частных инвесторов в малый бизнес и сведению их рисков к минимуму способствуют использование *специализированных или муниципальных (общественных) фондов² развития*. Это могут крупные фонды на уровне области, района, города и микро (местные) фонды на уровне сельских муниципалитетов³. Одним из основных источников средств для фондов могут стать капиталы частных инвесторов и международных доноров.

Одним из основных источников средств для областных и городских фондов могут стать капиталы частных инвесторов, аккумулируемые через облигационные займы. Однако создание таких фондов под малый бизнес могут быть привлекательными для частных инвесторов только в том случае, если малые предприятия имеют существенные налоговые льготы вплоть до полного освобождения на несколько месяцев.

Муниципальная собственность формируется за счет собственных средств хозяйствующих предприятий и организаций местного подчинения, местного бюджета, внебюджетных фондов, передачи в ведение местных администраций соответствующих предприятий республиканского и регионального подчинения.

На основе взаимодействия различных форм собственности формируется местное хозяйство, составляющее экономическую основу местного (муниципального) самоуправления. Местное хозяйство призвано служить целям удовлетворения потребностей населения и должно создавать условия для эффективного функционирования системы местного самоуправления.

Безусловно, законодательство в области местного самоуправления в части муниципальной собственности нуждается в доработке и совершенствовании. В случае разработки и принятия реальных рекомендаций по совершенствованию законодательной базы - существенно укрепится в целом институт местного самоуправления.

Программа социально-экономического развития муниципалитета Конституцией Кыргызской Республики отнесена к полномочиям местного самоуправления⁴. Под программой социально-экономического развития муниципалитета понимается управляемый процесс изменений в различных сферах жизни местного сообщества, направленный на достижение определенного уровня развития социальной, экономической сфер на территории муниципалитета с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения общественных потребностей населения и интересов государства⁵. В данном направлении требуется осуществление следующих действий: утверждаются и реализуются

² Колесникова Л.А. Региональные фонды поддержки предпринимательства/ В кн. Финансовые услуги для малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей. Информационно-аналитический справочник/ Серия «Бизнес-Тезаурус» (аналитические справочники для российского бизнеса).- М., 1999. 362 с.

³ Янбых Р. Сельские финансовые рынки: есть ли предпосылки для их формирования? - Предпринимательство в России, №2(9), 1997, сс.32-36.

⁴ Конституция КР статья 95

⁵ Когут А.Е., Литовка О.П., Рохчин В.Е., Румянцева А.А.,... Экономика крупного города - ИСЭП РАН, 1994- с.58

местные проекты в рамках единой программы, согласовываются формы участия предприятий и организаций в развитии муниципалитета, заключаются договоры и т. д.

Управление программой социально-экономического развития муниципалитета – это управление взаимно согласованными проектами развития всех сфер жизнедеятельности муниципалитета, согласованными по срокам, ресурсам в соответствии с принятыми населением приоритетностью, а также принятыми к исполнению на основе договоров или утвержденными республиканскими и региональными программами развития.

Каким бы непрерывным ни казался процесс развития и управления им, общая принципиальная особенность процесса планирования и управления развитием муниципалитета это его цикличность. Цикл планирования и управления развитием имеет достаточно четкие границы, то есть начало цикла управления развитием и его конец. В этом случае полный цикл управления программой социально-экономического развития условно можно разбить на два основных периода: на период разработки программы социально-экономического развития; и период реализации этой программы. Данные периоды включают определенные фазы. Программа социально-экономического развития, также включает отдельные конкретные небольшие по срокам проекты.

Основная особенность планирования и распределения по этапам процесса социально-экономического развития муниципалитета заключается в том, что периоды планирования и корректировки планов должны быть согласованы с характерными временными периодами жизни муниципалитета, такими как разработка и принятие бюджета, срок полномочий органов местного самоуправления и др. При этом, население предварительно должно самостоятельно определить проекты (в селах, городах), а затем органы местного самоуправления включают их программы развития муниципалитета в целом.

Проблема изучения эффективности муниципального управления в последние годы занимает одно из центральных мест в отечественной экономической науке. Практический опыт развития системы местного самоуправления в странах с переходной экономикой, общепринятые научные положения теории управления едины в том, что без четкого и однозначного понимания эффективности деятельности органов местного самоуправления, без практической и повсеместно применимой совокупности критериев и показателей, позволяющих измерить или оценить качество их работы, невозможно их дальнейшее совершенствование.

Анализ по проблемам повышения эффективности свидетельствует, что вопросы ее эффективности исследованы недостаточно. Поскольку местное самоуправление – сложная система, невозможно определить ее эффективность с помощью одного индикатора или критерия. В отношении местного самоуправления на макроуровне (от муниципального до национального) наиболее общим критерием ее эффективности можно считать стабилизацию негативных тенденций демократизации общества. В данном случае могут использоваться показатели динамики отдельных девиаций (степень развитости и укрепления законодательной базы, участие населения в выборах и принятии самостоятельных решений, уровня бедности, правонарушений и т.п.) и данные о динамике развития системы местного самоуправления. Если взять микроуровень, то есть именно муниципалитеты, то здесь важно постараться учесть все стороны общественной жизнедеятельности общества. Эффективность муниципального управления – определяется как внутренними свойствами системы (значениями различных показателей, характеризующих потенциал и ресурсы), так и условиями, в которых система функционирует. Поэтому корректнее го-

⁶ Подробнее об этом см.: Лексин В., Шевцов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения/ Статья №7. Приоритеты региональной политики. Вопросы методологии анализа оценок // Российский экономический журнал. – 1995. - №2. - с.99.

ворить не об эффективности вообще, а об эффективности функционирования системы при выполнении определенных задач в определенных условиях и времени⁶.

В настоящее время проблемы муниципального управления достаточно обширны. Они безусловно связаны с системой государственного управления и государственной поддержки. Эффективность муниципального управления очень низкая по ряду причин:

- нет четкого законодательного разграничения функций и вопросов введения местного самоуправления (чрезмерное вмешательство органов государственной власти района и области, порой с превышением собственных компетенций);
- слабая финансово-экономическая база;
- слабая законодательная база местного самоуправления;
- отсутствуют индикаторы эффективности муниципального управления;
- отсутствуют критерии оценки эффективности муниципального управления
- многоступенчатость системы местного самоуправления;
- слабый кадровый потенциал и частая сменяемость сотрудников местного самоуправления;
- отсутствие стандартов предоставляемых услуг.

Все выше перечисленное не позволяет управлять качественно и решать вопросы местного значения эффективно. В связи с этим основная задача в перспективе решить вышеуказанные проблемы, которые безусловно приведут к повышению качества и эффективности управления в муниципалитетах республики.

В реализации процесса муниципального управления важное значение имеют индикаторы и критерии, по которым можно осуществлять оценку эффективности управления. Безусловно, что для всех муниципалитетов не может быть ни единых критериев, ни систем оценки, так как есть городские и сельские муниципалитеты, также есть уровни местного самоуправления. Индикаторы и критерии оценки деятельности муниципального управления - совокупность технологий и методик, практических и исследовательских процедур, системы способов деятельности, с помощью которых осуществляется муниципальное управление.

Можно предложить ряд индикаторов и критериев оценки муниципального управления: методы оценивания проблемы клиента (жителя) получателя услуг от органов местного самоуправления; социальной ситуации, в которой находится клиент; установления первичных контактов с клиентом; методы изменения мотивации клиента; управление системами действий; методы работы административно-управленческих работников, от которых зависит решение проблем клиента(ов) и др. Полный спектр разработанных индикаторов и критериев оценки эффективности представлен в табличной форме ниже.

Для сферы местного самоуправления, группы индикаторов и критериев оценки могут быть примерно одинаковыми, не считая содержания критериев, обусловленных различными категориями услуг, предоставляемых органами и учреждениями местного самоуправления для населения.

В качестве критериев можно предложить (как вариант) следующие группы индикаторов: **Качество, Адресность, Доступность.**

Качество – отвечающее определенным нормам (стандартам) требование видов услуг и практической деятельности органов местного самоуправления. Насколько соответствует стандарту, на какую величину удовлетворены потребности населения в услугах муниципалитета.



Адресность - суть ее состоит в том, что именно нуждающиеся должны получать услуги, это особенно касается вопросов социальной защиты (предоставления услуг для нуждающихся в различных пособиях и льготах).

Доступность – какое количество потенциальных потребителей услуг могут получить данные услуги.

Таблица: Индикаторы и критерии оценки эффективности муниципального управления.

Индикаторы	Критерии оценки	Данные запланированные	Данные фактические	Примечание
Социальная защита	1. Сколько социальных паспортов	38	60	
Местные финансы	1. Принятие ежегодного бюджета	2800000 сом	290000 сом	
	2. Исполнение доходной части бюджета и налоговые сборы	100%	105 %	
	2. Исполнение расходной части и др.	100%	105%	
Коммунальная собственность	1. Сколько объектов ком. собств. принято.	1	0	
	2. Сколько объектов отремонтировано	12	11	
Социально-экономический план развития	1. Принятие и исполнение ежегодного плана развития:	1	1	
	- сколько субъектов малого бизнеса созданы.	4	3	
	- сколько новых объектов построено	1	0	
	2. Принятие стратегического плана развития (7 лет)	1	1	
План работы айыл окмоту	1. Принятие ежеквартального плана АО	1	1	
	2. Исполнение квартального плана	100%	70%	
План работы айылного Кенеша	1. Принятие ежеквартального плана АК	1	1	
	2. Количество проведенных сессий	8	4	
И другие				

Примечание: данная таблица это пример и попытка подготовки групп индикаторов и критериев оценки и, возможно, не является совершенной.

Конечным итогом преобразований в процессах повышения эффективности муниципального управления должно стать повышение благополучия человека посредством достижения, качества, адресности, доступности предоставляемых населению услуг и укрепления финансово-экономических основ местного самоуправления. Это является главным замыслом реформирования всей системы местного самоуправления и ключевым параметром развития Кыргызской Республики.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ - СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Садыков Н.Б.

Соискатель Академии Управления при Президенте КР

1. Соблюдение конституционных гарантий – как цель государственного управления

В целях повышения эффективности обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в соответствии с общепризнанными международным сообществом стандартами, руководствуясь статьей 42 Конституции Кыргызской Республики Президент Кыргызской Республики А.Акаев объявил государственную доктрину “Кыргызстан – страна прав человека” и утвердил своим указом от 4 января 2002 года Национальную программу “Права человека” на период 2002-2010 годы. Кыргызская Республика как полноправный член ООН приняла на себя обязательства действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, итоговых документов ОБСЕ по человеческому измерению.

Вторая глава Национальной программы посвящена вопросам совершенствования системы и процедур обеспечения и защиты прав человека. В ней говорится: “Принятие нового законодательства КР в области прав человека – важное условие их гарантированности и защиты. Однако для обеспечения прав человека необходима единая, четко скоординированная система правовых механизмов и процедур реализации прав и свобод человека. К сожалению, следует констатировать, что нарушение не только законов, но и принципов и норм Конституции КР, регулирующих права и свободы человека, - явление распространенное, имеющее тенденцию к расширению. Неуважение к Конституции КР, пренебрежение к правам и интересам граждан стало реальным фактом жизни, что крайне отрицательно влияет на социально-психологическое и нравственное состояние общества, вызывает недоверие граждан к государству и должностным лицам, снижает их политическую активность, порождает гражданскую апатию.

Эти негативные явления порождены не только социально-психологическими и нравственными причинами, но и неразработанностью правовых институтов. Размытость, неопределенность, противоречивость, а то и полное отсутствие юридических правил и процедур, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, создают неблагоприятную правовую ситуацию, связанную с обеспечением прав человека. Права и свободы человека и гражданина, сформулированные в Конституции КР, не имеют процессуально-правовой опоры и не могут быть надежно защищены.

В национальной программе к системе защиты прав человека отнесены судебные и несудебные органы, а так же НПО. К несудебным органам отнесены, в частности, следующие звенья: правоохранительные органы (прокуратура, МВД), министерство юстиции, а также специальные органы в виде Омбудсмана, Комиссии по правам человека при Президенте КР, Госкомитет по туризму, спорту и молодежной политике и др. специализированные органы.

Абсолютно верно выбранное направление Национальной программы в части совершенствования процедур, сильно ограничивается закрытым перечнем органов, ответственными за данный блок Национальной программы. Закрытый перечень несудебных органов не отвечает конституционному принципу, установленному статьей 38 Конституции КР о том, что “полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения – обязанность государства, всех его органов, органов м.с.у. и их должностных лиц”.



Правозащитный блок Национальной программы не должен рассматриваться в отрыве от административной реформы, т.к. основные нарушения прав и свобод гражданина происходят при возникновении, изменении и прекращении прав граждан правовыми актами административных органов управления. Правозащитная функция, как одна из задач государственного управления, должна быть присуща всем государственным органам и органам местного самоуправления, но в какой мере и через какие правовые инструменты нам предстоит выяснить.

Можно ли считать правовым государством Кыргызстан только лишь в силу того, что Конституция КР закрепила и гарантирует основные права граждан от чиновничьего произвола? Что понимают государственные служащие под термином "правовое государство"? Практика показывает, что под правовым государством понимают такое положение дел, когда государственные органы власти и о.м.с.у. могут создавать некоторые правовые акты, обязательные для исполнения всеми гражданами. Часто государственные органы создают собственные правила (в отличие от закона), при этом, делают это не опубликовав их в СМИ либо бездействием создают преграды для граждан, вынуждая их давать взятку либо бросать начатое дело. Преграды для граждан могут быть в виде отказа в получении разрешения (лицензии), в регистрации недвижимости, обременения какой-либо обязанностью, прекращения или приостановления права и т.п. Административная система стала настолько порочной, что ее воспринимают как нечто неисправимое и привычное обыкновение.

Перед обществом встает вопрос: каким образом исполнительная власть должна обеспечить реализацию следующих конституционных положений:

(2) Статья 15 Конституции:

Права и свободы человека являются в Кыргызской Республике действующими. Они как таковые определяют смысл, содержание и применение законов, обязывают законодательную, исполнительную власти, местное самоуправление и обеспечиваются правосудием.

Статья 22 Конституции КР:

1) Законы КР о правах и обязанностях граждан должны одинаково применяться ко всем гражданам и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий, кроме случаев, предусмотренных Конституцией КР и законами по социальной защите граждан.

2) Государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами КР.

Статья 23 Конституции КР:

1) Граждане КР имеют право участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей.

2) Граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

2. Два измерения легальности действия органа исполнительной власти:

(1) Законность – фундаментальный принцип деятельности исполнительной власти и всех ее органов и должностных лиц. Законность означает, что управление и администрирование должно осуществляться в соответствии с положениями Конституции КР и законами, в рамках которых оно функционирует.

(2) Вопрос законности действия органов исполнительной власти (любого административного действия, будь оно совершено в других ветвях власти) определяется не только

наличием правовых полномочий государственного органа (о м.с.у.), но и тем, соблюдаются ли процедуры реализации таких полномочий.

Каковы бы ни были отношения в обществе, они должны направляться через законные процессы, что означает:

- все исполнительные и административные органы власти создаются в соответствии с законом и обладают только теми полномочиями и привилегиями, которые возложены на них законом;
- при применении своих полномочий и выполнении своих обязанностей эти органы власти должны действовать в соответствии с законом, и любое действие или решение, выходящее за рамки законных полномочий или нарушающее закон значительным образом, не должно иметь юридической силы;
- законность любого действия органа исполнительной власти должна следовать определенным процедурам и быть открыта для проверки независимого суда по иску лица или группы лиц, заинтересованных в этом действии.

Административные процедуры являются основным фундаментом, на котором судебные и административные органы должны строить основы контроля за административными действиями.

3. Основные административные процедуры и принципы

Существуют три концепции административного процесса.

- 1) административный процесс сводится до рассмотрения дел об административных правонарушениях (административные деликты);
- 2) административный процесс – деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению административно-правовых споров;
- 3) административный процесс, как деятельность по принятию нормативных и индивидуальных актов.

Последняя точка зрения наиболее верно отражает суть административного процесса, который включает в себя деятельность органов исполнительной власти и должностных лиц в их взаимоотношениях с субъектами права, не находящимися в служебном подчинении у последних (как негативного, спорного характера, так и нормального, не связанного с конфликтом). Кроме того, индивидуальные акты являются юридическими фактами, которые порождают возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений.

Т.о. административный процесс есть совокупность отдельных действий:

- А) от стадии (процедуры) разработки и принятия нормативного акта,
- Б) через стадии обращения заинтересованного субъекта в орган исполнительной власти в отсутствие конфликта,
- В) разработки и принятия индивидуального решения,
- Г) разрешение возникшего конфликта как самим органом, вынесшим решение, так и вышестоящим по иерархии органом на решение или вторичное решение органа исполнительной власти,
- Д) разрешение конфликта в судебном порядке.

Содержание административных процедур

- 1) Административные процедуры должны касаться только внешнего управления и не касаться организации внутренней работы аппарата.
- 2) Административный орган (администрация). В это понятие необходимо включить, помимо государственных и муниципальных органов власти, государственные и муниципальные предприятия, учреждения, а также частные организации, обладающие публично-правовыми функциями. Определить юрисдикцию коллегиального органа.
- 3) Уведомление. Необходимо установить порядок вручения и форму уведомления, если дело рассматривается по инициативе администрации.
- 4) Открытость информации, которой владеет администрация. Администрация обязана предоставить всю информацию, имеющую отношение к делу.
- 5) Доказательства. Бремя доказывания должно возлагаться на административный орган.
- 6) Проведение слушаний в форме: личный прием, упрощенная процедура, заседание.
- 7) Обжалование решений администрации. Установить досудебный порядок обжалования решений администрации и определить вышестоящие административные инстанции и в каких случаях жалоба подается сразу в суд.
- 8) Ответственность администрации. Не должно быть общих отсылок к законодательству об ответственности. Необходимо определить в каком порядке и с какого органа гражданин имеет право возместить ущерб, причиненный администрацией.

Принципы, применяемые при рассмотрении административных дел

Законодательство об административных процедурах должно содержать важные правовые принципы.

1. соразмерность применения законов;
2. запрет формальных действий, если цель может быть достигнута без соблюдения формы;
3. общение граждан с администрацией по почте;
4. обоснованность решений со ссылкой на закон;
5. межведомственная координация процедур (одно окно);
6. запрет необоснованных проверок;
7. запрет на рассмотрение жалобы органом, вынесшим решение и др.

Несоблюдение административных процедур и нарушение принципов при рассмотрении заявлений заинтересованных лиц и вынесении правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо их бездействие необходимо квалифицировать как нарушение конституционных прав и свобод граждан и неэффективное управление.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сарыбаева М.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Реформа местного самоуправления является составной частью идущих в Кыргызстане преобразований, целью которых является построение демократического, правового, социально ориентированного государства. Суть местного самоуправления заключается в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан. Поэтому она составляет одну из основ демократического строя, является одним из главных признаков гражданского общества. Местное самоуправление как первичное звено демократии призвано выполнить задачу дальнейшего укрепления государственности и развития демократии в Кыргызстане. Структура государственной власти будет неустойчивой до тех пор, пока её не подтвердит жизнеспособная система местного самоуправления.

Значительную часть общегосударственных проблем, их остроту можно было бы снять, если бы уже действовала налаженная система местного самоуправления. Государственная власть в этом случае получила бы возможность сосредоточиться на качественном решении общереспубликанских вопросов. Реальное местное самоуправление способствует формированию гражданского самосознания. Объединяя людей для решения локальных проблем данного региона, оно является важным условием обеспечения социального мира.

Мировой опыт показывает, что децентрализация является залогом успеха экономических и политических преобразований. Развивая и осваивая в условиях переходного периода собственную модель местного самоуправления, Кыргызская Республика старается опираться на лучшие образцы общемирового опыта самоуправления, осознавая, что переход к децентрализации власти и реальному местному самоуправлению - это всегда трудный и длительный процесс.

В Кыргызской Республике местное самоуправление реализуется в формах представительной и непосредственной демократии.

Представительная демократия в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы (областные, районные, городские, городские районного подчинения, поселковые и айылные), исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (айыл окмоту), органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые комитеты, кондоминиумы и др.) и органы общественных организаций местных сообществ (суды аксакалов, женские советы, молодежные комитеты, советы ветеранов, дружины по охране общественного порядка и другие формы общественной самоорганизации граждан).

Основными формами непосредственной демократии являются: местные референдумы, участие населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местного самоуправления.

Самым первым из законодательных актов независимого Кыргызстана, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, стал Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 г. Данный Закон определяет правовой статус местных представительных органов – областных, городских (районных), аильных (поселковых) кенешей, устанавливает территориальные уровни деятельности этих кенешей, формы и порядок их работы, а также перечень вопросов, решаемых органами местного самоуправления в лице местных кенешей.

4 марта 1992 г. был принят Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». За основу организации национальной системы управления территориями в переходный период был взят такой двойственный принцип организации власти на местах. Закон вводил следующую систему организации власти на местах:

а) органы местного самоуправления, включающие местные кенешы, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, граждан и иные формы непосредственной демократии;

б) местные государственные администрации в виде органов исполнительной власти Республики Кыргызстан на соответствующей территории.

Основой законодательной базы местного самоуправления является Конституция Кыргызской Республики, в которой содержатся непосредственные нормы, относящиеся к местному самоуправлению. Эти конституционные нормы можно условно разделить на три группы:

1. Нормы, закрепляющие местное самоуправление в системе народовластия. Государство в данном случае признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащих ему властных функций. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления от государственной власти.

2. Нормы, закрепляющие принципы организационной деятельности местного самоуправления. В них закрепляются права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и осуществлять местное самоуправление непосредственно путем референдума, через выборные, а также другие представительные органы местного самоуправления. Эти политические конституционные права граждан обеспечивают им возможность формировать представительные и иные органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах и других формах прямой демократии. Именно в этих прямых формах демократии местное население должно реализовывать конституционные принципы самостоятельного формирования органов местного самоуправления.

3. Нормы, составляющие основу компетенции местного самоуправления и его материально-финансовой базы (муниципальной собственности). Они также определяют основные правовые возможности органов местного самоуправления для самостоятельного решения вопросов местного значения. В этих нормах закрепляется право местных кенешей утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территории и социальную защиту населения, а также заслушивать информацию об использовании внебюджетных фондов и т.д.

Наряду с вышеперечисленными правами, обеспечивающими решение вопросов местного значения, органы местного самоуправления наделяются и некоторыми государственными полномочиями, являющимися важными факторами взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Указом Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 г. были определены два этапа проведения реформы местного самоуправления.

Первый этап - реформа местного самоуправления на уровне айлов (сел), поселков и городов.

Второй этап - проработка возможностей перевода на самоуправление областей и районов.

Залогом успешного продолжения реформы местного самоуправления стало формирование основного демократического института местной власти - выборных представительных органов местных сообществ. 22 октября 1994 г. впервые в масштабе всей республики были проведены свободные демократические выборы депутатов местных кенешей на уровне айлов (сел), поселков и городов. Процесс формирования представительных органов местного самоуправления завершился избранием в феврале 1995 г. депутатов районных и местных кенешей.

Учитывая недостатки предшествующего опыта организации местного самоуправления, 20 марта 1996 г. Президент Кыргызской Республики издал Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления», который имел огромное значение для решения организационных проблем управления в сельской местности.

Во-первых, согласно этому Указу органы местного самоуправления впервые были наделены конкретными правами по осуществлению отдельных государственных полномочий по вопросам 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 значения.

Во-вторых, Указ упорядочил властно-управленческие отношения на уровне айльных (сельских) и поселковых кенешей Кыргызской Республики. Взамен ранее существовавших сельских комитетов при сельских и поселковых кенешах, были образованы качественно новые исполнительно-распорядительные органы - айыл окмоту (сельские управы), что позволило ликвидировать многовластие на селе. Теперь на первичном территориальном уровне - в селах и поселках республики - сформировалась прочная основа местного самоуправления в лице представительных органов власти - сельских и поселковых кенешей и их исполнительно-распорядительных органов - айыл окмоту (сельских управ).

На основе рекомендаций республиканского совещания глав местного самоуправления, состоявшегося 24 октября 1996 г, Президент Кыргызской Республики издал Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике». Этим Указом были утверждены следующие нормативные документы:

- примерный устав (айыл мыйзамы) местных сообществ айльных (сельских) и поселковых кенешей;
- положение о сельском курултае;
- устав ассоциации органов местного самоуправления.

Нормативно-правовую базу местного самоуправления, кроме Конституции Кыргызской Республики и Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», составляют Указы Президента КР (свыше 20), Постановления Жогорку Кенеша КР и Правительства КР (более 15). Кроме того, в деятельности органов местного самоуправления могут применяться правовые нормы, содержащиеся в нормативных актах ми-

нистерств и ведомств: юстиции (инструкции по совершению нотариальных действий и регистрации актов гражданского состояния), финансов (инструкции по формированию бюджета и т.д.), внутренних дел, фонда госимущества и т.д.

Таким образом, в систему нормативно-правовых актов Кыргызской Республики, имеющих отношение к местному самоуправлению, входят:

Конституция Кыргызской Республики;

конституционные Законы Кыргызской Республики;

Законы Кыргызской Республики;

Указы Президента Кыргызской Республики;

Постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и его палат;

Постановления Правительства Кыргызской Республики;

акты министерств, госкомитетов и административных ведомств Кыргызской Республики.

решения местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

Конституционная основа местного самоуправления свое дальнейшее развитие получила в Новой редакции Конституции Кыргызской Республики на референдуме 2 февраля 2003 г.

Пункт 4 статьи 1 первого раздела "Общие принципы" главы первой Конституции Кыргызской Республики теперь гласит:

"Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно через систему государственных органов и органов местного самоуправления, на основе настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики".

Таким образом, впервые в тексте конституции записано о праве народа Кыргызстана осуществлять свою власть через органы местного самоуправления.

Пункты 1 и 3 статьи 4 первого раздела "Общие принципы" главы первой Конституции в новой редакции звучат:

"1. В Кыргызской Республике признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

3. Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности".

Понятие "коммунальная собственность" заменено понятием "муниципальная собственность".

Статья 16 второго раздела "Права и свободы человека" главы второй Конституции КР дополнена:

"Пункт 6. Каждый имеет право знакомиться в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной или иной защищенной законом тайной.

Пункт 15. Все имеют право направлять личные и коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок".

Органы местного самоуправления теперь несут конституционно закрепленную ответственность за соблюдение прав и свобод человека.

Статья 23 третьего раздела “Права и обязанности гражданина” главы второй расширена и включает новые пункты:

“3. Граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

4. Граждане Кыргызской Республики имеют равный доступ к государственной и муниципальной службе”.

Статья 32 пункт 2 “Права и обязанности гражданина”:

“В государственных и муниципальных учебных заведениях каждый гражданин вправе получить бесплатное общее среднее образование”.

Внесены дополнения в следующие статьи. Статья 33:

“Граждане Кыргызской Республики имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием государственного, муниципального и индивидуального жилищного фонда, содействием гражданам в приобретении жилья на условиях и порядке, установленных законодательством Кыргызской Республики”.

Статья 34:

“1. Граждане Кыргызской Республики имеют право на охрану здоровья, на бесплатное пользование сетью государственных и муниципальных учреждений здравоохранения”.

Статья 38:

“1. Полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения – обязанность государства, всех его органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц”.

Таким образом, в конституционном порядке значительно расширяются полномочия местного самоуправления в обеспечении прав граждан Кыргызстана. Разумеется, эти конституционные нормы пока еще являются только декларацией и должны быть в ближайшее время подкреплены соответствующими законами, исполнение которых, в свою очередь, должно быть обеспечено в бюджетах местных самоуправлений на тот или иной конкретный период времени.

Статья 92 седьмой главы раздела “Местное самоуправление” дополнена:

“1. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении муниципальную собственность.”

2. По решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории аилов, поселков, городов из числа аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов.

3. Суды аксакалов рассматривают переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные предусмотренные законом дела с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего законам решения.

4. Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики”.



Местные сообщества впервые получили свою своеобразную конституционно регламентированную судебную власть. Данные конституционные положения также должны быть обеспечены нормами процессуального законодательства и бюджетными ассигнованиями.

Статья 94:

“По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам”.

Здесь чисто редакционная поправка, прежней редакции Конституции было записано “по переданным полномочиям”.

Статья 95:

“4. Местные кенешы и их исполнительные органы в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории.

6. Депутат местного кенеша избирается сроком на 4 года и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и результаты голосования на местном кенеше”.

Впервые в конституционном порядке закреплена обязательность исполнения решений исполнительных органов местного самоуправления – аил окмоту. Депутаты представительных органов местных сообществ снова получили иммунитет неприкосновенности при исполнении своих обязанностей. В предыдущей редакции Конституции депутатская неприкосновенность была упразднена.

Таким образом, Новая редакция Конституции Кыргызской Республики дает в правовом отношении значительный импульс для дальнейшего развития местного самоуправления, существенно расширяет законодательную основу его функционирования, создает условия для укрепления ее материальной и финансовой базы. Это, несомненно, окажет существенное влияние на дальнейшее укрепление государственности Кыргызстана и будет способствовать развитию инициативы и самостоятельности граждан.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТИМУЛИРОВАНИЕ ТРУДА В ИННОВАЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

Карбозова А.Т.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Процессы глобализации и информатизации, интеграции Кыргызской Республики в мировое сообщество обуславливают усиление влияния инновационного фактора на темпы экономического роста. Если современный менеджмент становится основой процветания рыночной экономики, то инновации представляют его сердцевину. Понятие "инновации" применяется ко всем новшествам, как в производственной, так и организационной, финансовой, научно-исследовательской, учебной и других сферах, к любым усовершенствованиям, обеспечивающим экономию затрат или даже создающих условия для такой экономики. Именно инновации становятся ключевым фактором развития любого предприятия и экономики в целом.

Проблема изучения и использования опыта высокоразвитых стран в области труда и подготовки кадров в условиях инновационного процесса может показаться, на первый взгляд, чуждой и надуманной в применении к экономике Кыргызстана, находящейся в глубоком кризисе. Вроде бы, нужно сначала остановить спад производства, стабилизировать кредитно-финансовую сферу, а уж потом думать об инновациях. В действительности выход из кризиса возможен только при максимальной активизации главного ресурса, который лежит в основе инновационного процесса. Этот ресурс – творческая личность. Разработка и коммерческая реализация новых технических идей требует высокого творческого настроения, инициативы и самоотверженности каждого работника и всего коллектива в целом.

Общепринято, что творчество – это "деятельность, порождающая нечто качественно новое и отличающаяся неповторимостью, оригинальностью и общественно-исторической уникальностью".¹ Творчество, с практических позиций это деятельность, способствующая приращению нового знания и приводящая к интеллектуальному развитию человека, коллектива или всего общества. Если интеллектуальное совершенствование рассматривать во взаимосвязи с техническими и организационными факторами, то творческая деятельность будет представлять собой развитие производительных сил, результатом чего является расширенное воспроизводство, постоянный его как качественный, так и количественный рост и, следовательно, увеличения потребления различных материальных и духовных благ. Приращение же производства не на базе творчества, а путем возрастающего тиражирования уже известного продукта приведет к застою. Например, если бы прекратилась творческая деятельность в станкостроении, то пришлось бы производить уже известные станки и машины без их совершенствования. Это вызвало бы застой производительности труда во всех отраслях народного хозяйства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Творчество – объективная необходимость, потребность и условие развития каждого человека. В его основе лежат базовые потребности: во взаимодействии, общении, его свободе.

Первое условие развития творчества состоит во взаимодействии. Это естественное состояние человека, коллектива, общества. Только во взаимодействии субъекта с другим либо с окружающей средой, средствами труда рождаются проблемы, которые нужно решать.

¹ Лук А.Н. Психология творчества. - М.: 1988.

Поэтому, если возникает творческая инициатива, необходимо устранить все организационные препятствия для ее реализации. Нужно создать условия для свободы взаимодействия. Например, отделом главного технолога проработана и выдвинута идея усовершенствования технологического прогресса. Специалисты отдела не могут ее осуществить без специалистов цеха, где используется данный технологический процесс. Налицо организационный барьер для реализации предложения. Чтобы его убрать, необходимо создать творческую группу из специалистов отдела и цеха. Их тесное творческое взаимодействие позволит быстро решить задачу внедрения.

Второе условие творчества – удовлетворение потребности в общении, его свобода. С помощью общения осуществляется творческое развитие. На практике часто основным препятствием для общения является принцип инстанции: нужно сначала обратиться к непосредственному руководителю, и если он не решает вопроса, то тогда можно будет выйти с предложением к вышестоящему. Именно в бюрократических лабиринтах пропадают многие творческие начинания.

Третье условие творчества – его свобода. Он предполагает отсутствие страха за результат, каким бы он не был. Необходимо организационно обеспечить возможность каждому специалисту проявить себя.

Возрастающая конкуренция на внутреннем и на внешних рынках, переход отечественных производителей на международные стандарты диктуют необходимость формирования условий для создания и использования нововведений, усиление инновационной активности. Успех инновационного менеджмента решающим образом зависит от того, удастся ли предприятию наряду с осуществлением, управлением и контролем инновационного замысла создать стимулирующие внутренние и внешние условия.

Внутренние условия:

- позиция, поведение руководителей высшего уровня;
- кадровая политика;
- финансирование;
- информация и коммуникация.

Внешние условия:

- финансовое стимулирование;
- инфраструктурные услуги;
- кредиты и кредитная помощь.

Благоприятная для инноваций организация должна поддерживать творческие процессы и обеспечивать возможности для реализации идей вплоть до успешного внедрения их на рынок.

Конечные результаты деятельности предприятия, новаторского по отношению к научно-техническому процессу, ориентированного не на количество, а на качество выпускаемой продукции в большей степени зависит от человеческого фактора. Роль человека в инновационном процессе велика и постоянно растет. От того, работает ли человек с воодушевлением и энтузиазмом или наоборот, только делает вид, что работает, зависит эффективность производства. Именно человеческий капитал, а не заводы, оборудование и производственные запасы являются краеугольным камнем конкурентоспособности, экономического роста и эффективности.

Особенности развития современных производств и технологий, их сложность и много-

плановость, динамичность цепи производства - сбыт продукции рожают новые формы организации труда, заставляют вести поиск новых методов управления. Наиболее высокой творческой активности специалистов и лучшей реализации творческого потенциала страны можно добиться лишь при создании эффективной системы стимулирования труда.

Успех инновационного процесса во многом зависит от того, в какой степени его непосредственные участники – ученые – инженеры, конструкторы, рабочие, являющиеся наемными работниками предприятия, - заинтересованы в быстром и экономически эффективном внедрении результатов научных исследований и опытных разработок в производство.

Задача стимулирования научно-технического труда весьма сложна в силу специфики этого вида деятельности. Во-первых, необходимо добиться повышения умственной активности, стимулировать поиск нестандартных решений, создать и поддерживать атмосферу творчества. Во-вторых, в капиталистическом производстве важен не сам по себе инновационный процесс, а его коммерческий результат, выражающийся в конкретных показателях эффективности: росте прибылей, снижении издержек, повышении качества продукции. Коммерческий критерий играет решающую роль и в оценке значимости труда новаторов. "Необходимо заставить их понять, что они занимаются исследованиями не для получения абстрактных знаний, а для получения конкурентоспособного продукта", - так формулирует основную задачу стимулирования труда специалистов по нововведениям президент одной из американских фирм².

Таким образом, подход современных компаний к стимулированию труда в инновационном процессе определяется двумя главными моментами – стремлением максимально активизировать творческую личность и направить эту активность на достижение конкретного экономического результата.

Большое значение для стимулирования труда имеют специфические качества, присущие работникам в этой сфере. Люди, занятые разработкой и внедрением новой техники и продукции, отличаются высоким уровнем образования, являются наиболее развитыми в интеллектуальном отношении среди всех категорий наемных работников. От своего участия в деятельности фирмы работники данного типа ожидают условий для интересной и продуктивной работы, возможностей для самосовершенствования и реализации своих потребностей, социальной оценки своей незаурядности и полезности для общества. Фундаментальный опрос более чем 2500 научных и инженерных работников 16 промышленно развитых стран мира показал, что наиболее привлекательными чертами в работе для этой категории лиц является независимость и возможность осуществления своих идей (денежное вознаграждение занимало лишь 8 место в системе из восьми позиций)³.

Наиболее эффективным методом повышения отдачи труда специалистов в области нововведений является, по мнению американских исследователей, самомотивация, т.е. состояние, при котором стремление к творческому труду исходит от самого работника, а не от "внешнего раздражителя" (например денежной премии)⁴. Задача управляющих, по существу, состоит в том, чтобы создать условия, в которых бы наибольшей степени раскрылся творческий потенциал работника, возникла устойчивая потребность в напряженном и результативном нововведенческом труде.

Решение этой задачи начинается с создания такой "окружающей производственной сре-

¹ Лук А.Н. Психология творчества. - М., 1988.

² Social and Labor. Bulletin. 1987. N4. P.676

³ Management Review. 1987. Jan. P.187

⁴ Industry Week. 1989. P.48



ды", которая стимулировала бы творческую деятельность новатора, обеспечивая работников всеми необходимыми ресурсами. Условия труда оказывают значительное влияние на рост производительности нововведенческих подразделений. Те капиталистические фирмы, которые поняли это раньше других, получают сегодня солидное преимущество в конкурентной борьбе.

Таковы некоторые организационные методы стимулирования нововведенческого труда. Получив широкое распространение в последнее десятилетие и постоянно совершенствуясь, они тем не менее не смогли вытеснить традиционного материального стимулирования. Если ученый или инженер считает, что он стоит большего, чем ему платят, то он склонен искать другое место работы, снижать активность и т.д.

В последние годы возникла тенденция к индивидуализации заработной платы. Распространяются формы оплаты, увязанные не с текущей выработкой, а с общей компетенцией работника, его потенциальными возможностями. Повышается роль разовых выплат, большей частью связанных с результатом деятельности предприятия. Участие в прибылях уже давно пользуется в предпринимательской практике для повышения заинтересованности работников в экономических успехах предприятия. В Японии, например, большинству сотрудников из прибылей выплачивается бонусы, составляющие в среднем свыше 1/4 заработка.

Для успешного продвижения инноваций необходима высокая культура производства, подразумевающая, в частности, объединение работников в коллектив единомышленников с четко обозначенными целями, с настроем на позитивные результаты, на успех. Наиболее известной характерной чертой японских организаций является групповой метод принятия решений, при котором все сотрудники отдела по общему согласию определяют, какое решение следует принять. Принятие решений на основе достижения общего согласия стало предметом целого ряда исследований в Европе и Соединенных Штатах. Результаты убедительно показывают, что этот метод приводит к творческим решениям и более эффективному претворению их в жизнь, чем решения, принятые отдельным лицом.

На ведущих современных капиталистических предприятиях рабочие участвуют во всех стадиях процесса технологических нововведений, начиная с разработки идей и кончая их реализацией в производстве и в новом продукте на рынке. Современная концепция организации нововведенческого процесса предполагает, что каждый может внести решающий вклад, независимо от занимаемой должности. Поэтому капиталистические фирмы так внимательно относятся ко всему, что исходит от рабочих. Нередки случаи, когда первоначальная идея (первый этап инновационного процесса) принципиально нового продукта или оригинальной технологии исходит от рабочих. На многих предприятиях существует целая система сбора информации от рабочих, включающая регулярное анкетирование, "ящики для предложений", личные беседы руководителей и специалистов с рабочим, создание штата консультантов, которые половину рабочего времени проводят в цехах, собирая предложения и идеи рабочих.

Новые методы организации труда используются как в сфере управления, так и в производстве. Создаются автономные рабочие группы, в которые входят рабочие, владеющие всеми или несколькими из требуемых квалификаций. Автономные бригады участвуют как в улучшении уже существующего продукта, так и в создании принципиально новых изделий. Организуются "кружки качества", пришедшие из Японии в США и Западную Европу. Основные задачи рабочих, посещающих кружки качества, - улучшить потребительские качества выпускаемого товара. Для этого они разрабатывают оригинальные методы изменения качества, как полуфабриката, так и готового продукта, устанавливают влияние на качество множества различных факторов, изучают опыт фирм конкурентов, т.е. проводят настоящие научно-технические исследования. Как показывает японс-

кий опыт, именно на долю рабочих- участников кружков качества приходится основная масса рационализаторских и изобретательских предложений.

Итак, стимулирование труда в инновационном процессе направлено на решение двудеиной задачи - максимально разбудить творческую активность лиц, занятых нововведениями, и направить эту активность на решение конкретных, коммерчески ориентированных задач фирмы. Там, где это удается, достигается процветание фирмы и создаются изделия, отвечающие самым жестким требованиям современного потребителя – потребителя эпохи НТР.

Список использованной литературы:

1. Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально- трудовых проблем. - М.: "Экономика", 1998.
2. Уткин Э.А. Инновационный менеджмент. - М.: "Аклиз", 1996.
3. Исаенко А.Н. Кадрь управления в корпорациях США. – М.: Наука, 1998
4. Липатов В.С. Управление персоналом предприятий и организаций: Учебник для вузов. – М.: ТОО "Люкс-Арт", 1996
5. Ушаков Ю.А. Управленческие нововведения в США: проблемы внедрения.-М.: Наука. 1998
6. Кибанова А.Я. Управление персоналом организации. – М.: "Инфра", 2001
7. Рудакова И.Е. Инновационный процесс в странах развитого капитализма. – М.: Наука, 1991
8. Исикава Каору. Японские методы управления качеством. – М.: "Экономика", 1990
9. Оучи. Методь организации производства. – М, 1987
10. Грейсон. Американский менеджмент на пороге XXI века. – М., 1992
11. Ильянкова С.Д. Инновационный менеджмент. -М, 1999
12. Ковалев С.В. Основь инновационного менеджмента. М, 1999

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Осмонова Дж.С.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Быковченко Ю.Г.

Кыргызпатент

Суюнбаев М.Н.

доцент Академии Управления

После обретения государственной независимости бывших республик Советского Союза глобальные преобразования в них, социально-политические и экономические реформы коснулись так же всех сфер Кыргызстана. Пришлось пересматривать и создавать новую законодательно-правовую базу государства, реформировать промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение, систему финансирования, социальное обеспечение и многое другое. Этот процесс не обошел и сферу науки. Причем коренные реформы необходимо было проводить с учетом международных требований, то есть в контексте процессов глобализации и это потребовало тщательного изучения и подхода к ним.

Международный опыт свидетельствует, что фактически все страны с переходной экономикой унаследовали от прежней системы определенный сектор научных исследований и опытно-конструкторских разработок, свой кадровый потенциал ученых. В прежние годы, как известно в Кыргызстане велись исследования почти по всем направлениям фундаментальных и прикладных наук. И если до 1991 г. наука занимала весьма привилегированное положение и достаточно хорошо финансировалась, преимущественно за счет союзного бюджета, то в конце XX века произошло резкое падение этих приоритетов и снижение общественного престижа научного труда. В стоимости НИР сильно снизилась доля расходов, непосредственно связанных с развитием исследований и основное финансирование было направлено только на реализацию защищенных статьей расхода (зарплата, социальный фонд), резко упало реальное влияние ученых на экономику в республике в связи с приватизацией государственной собственности. Низкий уровень социальной защищенности научных работников обусловил угрозу не только их социальной апатии, но и возможностью выпадения науки из общенационального культурного слоя.

Для ликвидации и смягчения воздействия новых негативных и потенциальных факторов на научно-техническую сферу, необходимо изучить их аспекты для определения перспектив и направлений научно-технической политики, провести анализ внутренних и внешних сторон развития науки в Кыргызской Республике

Как известно, современная наука Кыргызстана должна быть направлена прежде всего на подъем его экономики и обеспечение высокого качества жизни всех членов общества. Эти задачи, по существу, определены в Национальных стратегиях и Государственных программах КОР, НССБ и Устойчивого человеческого развития.

В контексте задач мировой науки целью научно-технической политики в Кыргызстане должна стать политика, ориентированная на интеграцию отечественного научно-технического потенциала в мировую науку и его привлечение к обеспечению устойчивого экономического и социального развития республики.

Принципиальной основой организации научной деятельности в республике должны быть новые экономические отношения, тогда как главной задачей государственной политики в научно-технической сфере является формирование нового государственного сектора науки с учетом имеющихся финансовых и кадровых возможностей.

Известно, что государственное финансирование научно-технической сферы по форме выступает как нагрузка на бюджет, однако в конечном счете научно-инновационные процессы помогут в значительной мере расширить налоговую базу для формирования доходной части государственного бюджета и которая будет вносить свой вклад в финансовую безопасность страны. Кроме того, наукоёмкие производства, как правило, характеризуются высокой удельной величиной добавленной стоимости на единицу используемых ресурсов, поэтому на государственном уровне инвестиции в интеллектуальные ресурсы нации многократно повышают доверие зарубежных кредиторов и это еще один значительный плюс к бюджету. Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что использование новых технологий и научных достижений во многом позволит увеличить масштаб экономической активности масс.

Мы полагаем, что в XXI веке науке предстоит выполнить особую миссию и она может внести существенные коррективы в социально-экономическую модель развития республики.

SWOT анализ сектора науки

Сильные стороны:

Позиции	Комментарии
Возможность использования современных информационных каналов	Дает возможность информационного обеспечения научных учреждений быстрым и качественным обменом информацией, возможность найти новых партнеров и рынков для научных предприятий
Высококвалифицированный научный потенциал	Позволяет развивать традиции научных школ и связи с коллегами в странах СНГ и зарубежными коллегами, которые были их партнерами со времен СССР
Благоприятная для развития науки законодательная база	Имеются законодательно гарантированные права к исследованиям
Политика открытых дверей для международного научно-технического сотрудничества	Отсутствие препятствий для международного научного сотрудничества
Лингвистическое разнообразие	Увеличивает привлекательность республики и расширяет не только научный рынок, но и образовательный, так же это дает возможность изучения разных культур и традиций в одном государстве
ВУЗы и учреждения НАН КР сохранившие традиции и начинающие водить новые методы руководства и планирования	Вливание молодых кадров и менеджеров в кадровые ряды традиционных научных учреждений заставляют менять методы руководства и коммерциализируют их, традиционные научные учреждения выходят на международные рынки, рекламируются, привлекают инвестиции
Стремление к получению опыта в различных странах, с разными традициями	Увеличивает обмен опытом, позволяет сориентироваться на мировом научном рынке и увеличить конкурентоспособность научных разработок, перенимается опыт менеджмента других стран, адаптирует местную науку к стандартам мировой науки
Особенности менталитета (стремление к получению высшего образования)	Позволяет увеличивать внутренний научный рынок (гостеприимство как привлекательность проведения научных разработок в нашем регионе)

Слабые стороны:

Устаревшая материально-техническая база	Понижение конкурентоспособности научных разработок, замыкание на внутреннем научном рынке, потеря актуальных научных исследований, невозможность использования интеллектуального задела научных сотрудников обучавшихся за рубежом, потеря научных связей
Отсутствие работы в условиях рыночной экономики	Отсутствие возможности замены материальной базы, создания дополнительных лабораторий, снижение престижа научной школы из-за низкой оплаты труда, потеря кадров, дальнейшее снижение престижа науки
Обмен опыта с зарубежными коллегами очень низок из-за отсутствия финансовых средств	Отсутствие ориентирования на мировом научном рынке и уменьшения конкурентоспособности и качества НИР и НИОКР, отсутствие объективной оценки научных исследований
Сконцентрированность информационных технологий только в крупных центрах	Низкое привлечение отдаленных регионов, понижение качества преподавания в отдаленных регионах дисциплин, понижение качества образовательных процессов
Авторитарные методы руководства научными учреждениями и отсутствием демократических рычагов управления и выбора руководителей	Отсутствие самостоятельности научного коллектива и отдельных ученых для выхода на мировой научный рынок, повышение качества и количества знаний, монополизация результатов, отсутствие реформ на местах, разрыв между собственно исследовательской деятельностью и руководством научными учреждениями, полное подчинение воли руководителю учреждения
Клановые отношения	Сдерживание кадрового продвижения одаренных личностей, нарушения научной этики, отвлечение сил ученых на различного рода склоки и интриги, коррупционирование отношений
Отсутствие конкуренции между научными учреждениями	Монополизация научных исследований, появление «авторитарного» руководства.
Физическое старение ученого потенциала	Низкое пополнение молодыми кадрами научного рынка, потеря научных кадров, моральное старение научного труда
Падение престижа научного труда	Непривлекательность и низкая оплата научного труда, невостребованность
Снижение качества высшего образования и невостребованность молодых специалистов	Снижение качества человеческого капитала, снижение конкурентоспособности научных разработок, снижение авторитета и престижа научного труда
Внутренняя изолированность	Отсутствие возможности обмена опытом и мыслями не только с зарубежными коллегами но и с внутренними, повышает степень субъективизма при проведении экспертиз и принятии решений о распределении средств, приоритетов
Отставание в формировании рыночной экономики	Отсутствие экономических механизмов для увеличения конкурентоспособности научных исследований, повышения интеграции в мировое научно-техническое пространство.
Несовершенство налогового-бюджетной среды	Высокие ставки налогов на добавленную стоимость, не выделение или мизерное выделение научным учреждениям финансовых средств по незащищенным статьям расходов на НИР ведут к снижению престижа и качества научного труда.

Возможности:

Развитие международных и внутренних коммуникаций	Увеличение обмена опытом на внутреннем и международном научном рынке, повышение доверия инвесторов к экономике государства
Рекламная интервенция	Увеличение информации о государстве, о научном и образовательном рынке, о научном потенциале
Развитие двухсторонних и многосторонних соглашений	Легитимность дипломов об образовании и научных степенях в зарубежных странах
Создание совместных научных и научно-инновационных учреждений, советов, комиссий	Расширение рынка научного труда, ориентация научного труда на внешние рынки, увеличение конкурентоспособности.
Обновление и увеличение материально-технической базы науки	Повышение эффективности и результативности научных исследований
Развитие туристического сектора	Развитие гостиничных комплексов с разнообразными услугами, сферы услуг, повышение информированности мирового сообщества о научно-техническом потенциале, увеличение привлекательности региональной научной сферы для привлечения иностранных инвестиций
Экспорт научных знаний и образования	Интеграция в международное научно-техническое пространство
Принятие государственных программ (2-3 направления) по приоритетам науки и привлечение к ним инвестиций и зарубежных коллег	Конкретизация направлений научных разработок по государственному заказу, снижение государственных расходов на НИР и НИОКР, увеличение вклада науки в экономику республики.
Усиление специализированного менеджмента для научных учреждений	Коммерциализация научных разработок, их ориентация на внешние рынки, развитие интеллектуальной собственности.
Частичная приватизация научных учреждений прикладного характера.	Возможность самостоятельного ориентирования научных учреждений в коммерциализации научного труда, возникновение наукоемкого малого и среднего бизнеса.
Совместное изучение, переработка и использование сырьевых ресурсов	Изучение и использование опыта зарубежных стран, применение мировых и технологических стандартов, увеличение конкурентоспособности научного труда.
Развитие и региональное использование горного потенциала	Расширение возможности использования высокогорных районов как экспериментальной базы для разработок НИР высокогорного, экстремального и др. характера для мирового сообщества.
Введение режима "двойного гражданства"	Сохранение ценного научного потенциала, повышение привлекательности гражданства государства

Угрозы:

Проводимые реформы непоследовательны и половинчаты	Качество научных разработок могут остаться на прежнем уровне, непривлекательность и невостребованность научного труда, утечка квалифицированных кадров.
Развитие теневой экономики и экономической преступности	Падение престижа научного труда, отсутствие желания населения поддерживать и участвовать в научном труде, снижение конкурентоспособности научных разработок, утечка научных умов, рост "авторитарного" руководства научных учреждений.

Высокий внешний и внутренний долг	Рост ставки налогов, увеличение себестоимости НИР и снижение привлекательности научного труда, уменьшение конкурентоспособности науки.
Утечка квалифицированных кадров	Потеря квалифицированных кадров, снижение научного потенциала, потеря реальных возможностей в науке, уменьшение конкурентоспособности НИР.
Снижение доли государственных средств, выделяемых на НИР	Падение качества научных разработок, снижение условий для хранения вновь созданных биотехнологических продуктов, снижение условий работы ученых, снижение конкурентоспособности научных разработок
Информационный голод	Сужение рынка научного труда, замыкание на сугубо внутреннем рынке, полная потеря конкурентоспособности НИР

Индикаторы:

В качестве индикаторных показателей научной деятельности выбраны параметры, которые наиболее близко отражают потенциальные возможности научной сферы республики, характеристики потенциальных потребителей научного труда Кыргызстана, которые могут быть востребованы в виде:

- научно-учебной литературы;
- база для обучения студентов, аспирантов, докторантов;
- научные полигоны в качестве сейсмо-, селе-, горно- экспериментов;
- возможность распространения кыргызских научных школ;
- доступность и дешевизна, то есть привлекательность кыргызского научного рынка

Регион	население млн. чел
Республика Казахстан	16
Кордайский район, Джамбыльская область	1
Узбекистан	24
Таджикистан	6
Китай (СУАР)	16
Индия	961
Пакистан	137
Турция	64

*данные за 1998-1999 гг - это связано с тем, чтобы можно было сопоставить с данными таких стран как Пакистан, Индия, Турция (З.1)

№	индикаторы	Кыргызстан	Казахстан	Узбекистан	Таджикистан	Китай	Пакистан	Индия	Турция
	ВВП на душу населения (3,2)	2040	3290	2450	930	3570	1590	1650	6430
	Место по ВВП в мире (3,2)	83	69	76	110	65	94	92	43
	Уровень неграмотности взрослого населения ж/м (%) (3,3)					27/10	76/50	27/23	72/44
	Доля расходов на образование % от ВВП (3,3)	7,2		6,4	8,2	2,5	2,0	2,8	2,8
	Количество ВУЗов в государстве	43 (4)		59 (1)	16 (1)	Более 1 тыс		170 (1)	
	Плотность ВУЗов к населению (/ 1 млн человек)	9,5		2,5	3 в ГБАО 1 ВУЗ	0,68 в СУАР 1 ВУЗ		0,71	
	Количество ученых и инженеров в сфере НИОКР на 1 млн чел (3,4)	1128 (5)		1760		537	54	151	209
	Персональные компьютеры /узлы в интернет (3,4)	/ 0,23	/ 0,7	/ 0,06	/ 0,00	3/ 0,21	2,1/ 0,07	1,5/ 0,05	13,8/ 3,60
	Стандарты образования	евро	евро	евро	евро	вост	вост	вост	евро

*данные за 1998-1999 гг - это связано с тем, чтобы можно было сопоставить с данными таких стран как Пакистан, Индия, Турция (3.1)

Перед наукой Кыргызстана стоит много внутренних проблем. Это в первую очередь бюджетное финансирование научной сферы, рациональное разделение подразделений ее на фундаментальную и прикладную, внедрение объективной экспертизы научно-технических проектов и результатов НИР, объединение НИР и НИОКР в научно-технические программы по приоритетным направлениям, создание условий для воспроизводства кадрового потенциала новой формации и т.д. Вместе с тем необходимо решать и внешние вопросы международной интеграции и вхождения Кыргызстана в мировое научно-техническое пространство, что в комплексе создаст объективные условия и базу для дальнейшего наращивания научно-технического потенциала и превращения науки в важнейший ресурс экономического и духовного обновления Кыргызстана.

Список источников

1. Страны мира: Справочник. 1999 / Под общ. ред. И. С. Иванова. М.: Республика, 1999. С. 512.
- 3.1. Отчет о мировом развитии. Знания на службе развития 1998/1999. Всемирный банк табл. 1 стр. 230
- 3.2. Отчет о мировом развитии. Знания на службе развития 1998/1999. Всемирный банк табл. 1 стр. 238
- 3.3. Отчет о мировом развитии. Знания на службе развития 1998/1999. Всемирный банк табл. 6 стр. 248
- 3.4. Отчет о мировом развитии. Знания на службе развития 1998/1999. Всемирный банк табл. 19 стр. 274
4. Данные министерства образования и культуры Кыргызской Республики
5. Реформа 2/2000. Стр. 48. Научно-исследовательская деятельность в КР. Аннотация



Аннотация

Состояние и Перспективы научно -технической политики в Кыргызстане

В данной статье рассмотрено состояние и сделан SWOT-анализ научно-технический политики Кыргызстана. Рассмотрены сильная, слабая стороны, угрозы и возможности сектора науки. На основании данного анализа определены возможные направления развития научного сектора в ближайшей перспективе.

Аннотация

Кыргызстандагы илимий-техникалык саясаттын абалы жана келечеги

Бул статьяда Кыргызстандын илимий-техникалык саясатынын абалы каралган жана SWOT-анализ жасалган. Илим секторунун кучтуу жана начар тараптары, мумкунчулуктору каралган. Берилген анализдин негизинде илим секторунун жакынкы келечектеги онугушунун мумкун болуучу багыттары аныкталган.

ПРИМЕНЕНИЕ НОВОВВЕДЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Бекиева Д.К.

Преп. Академии управления при Президенте КР

Под “нововведениями” или “инновациями” чаще всего понимается создание и внедрение фирмами продуктов и производственных процессов, являющихся новыми для этих фирм, т.н. технологические инновации. Однако существуют и нетехнологические инновации, в частности, институциональные, социальные, образовательные инновации. Распространение новых технологий сегодня подразумевает гораздо большее, чем покупку новейшего оборудования, а инновационный процесс затрагивает все области человеческой деятельности, в том числе и систему управления.

Проблема выработки нового подхода к управлению особенно остро стоит перед городами и другими муниципальными образованиями Кыргызстана, оказавшимися в тяжелом социально-экономическом кризисе и вынужденными решать задачи своего развития в условиях ограниченных ресурсов. В связи с этим, особое значение приобретает вопрос обоснованности и эффективности управленческих решений, оптимизации структуры управления.

Муниципализация городских процессов в Кыргызстане началась сравнительно недавно. Вместе с тем, путь это долгий и трудный, требующий от всех участников процесса немалых усилий по изменению взглядов на природу городского управления, овладения новыми управленческими компетенциями и внедрения в городскую практику новых управленческих технологий, заимствованных из практики частного сектора, таких как менеджмент, стратегическое управление, маркетинг, бенчмаркинг, управление проектами, реинжиниринг и др.

Муниципальные руководители должны отличать старые и современные технологии управления, отдавать себе отчет в том, что они теряют, доверяясь старым, проверенным, но не эффективным методам управления.

Анализ существующей в республике практики управления показывает, что доминирующей рамкой понимания основных особенностей управленческой работы у муниципальных служащих в настоящее время является кризис, характеризующийся дефицитом финансовых и материальных ресурсов. И поэтому та или иная модель, управленческий подход будут приниматься в зависимости от того, насколько успешно они будут способствовать решению социальных и экономических проблем. И все же, попытаемся ответить на вопросы о том, что такое современное рациональное муниципальное управление.

Многие технологии современного менеджмента способны существенно повысить эффективность государственного управления вообще, и муниципального управления, в частности. В современном мире внешние условия функционирования любой системы (будь то предприятие или город) быстро изменяются, экономическая среда становится все в большей степени конкурентной. Новые условия развития общества приводят к тому, что многие методы и приемы менеджмента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся в практику муниципального управления.

Необходимо отметить, что сфера муниципального управления сильно отличается от сферы частного бизнеса. Потребители муниципальных услуг не всегда имеют возможность выбора. Здесь, как правило, проявляется монополизм (снабжение электроэнергией и теплом), объем услуг может подвергаться рациионированию (медицинское обслуживание),

некоторые функции имеют социальную определенность, здесь не проявляются в полной мере рыночные механизмы и закономерности. Механизм рынка, в основном, предполагает индивидуальный выбор, в то время как в общественных товарах и услугах преобладает общественный и групповой выбор.

Услуги общественного сектора не продаются по конкурентным ценам. Иногда они оказываются на бесплатной основе, и издержки на их производство покрываются из налогов. Широко распространено субсидирование этих услуг. Часто организация общественного сектора предоставляет множество услуг, при этом издержки на их производство трудно разделить в соответствии с каждым видом этих услуг. В связи с этим не все приемы и технологии управления коммерческой фирмой в их неизменном виде могут применяться в муниципальной сфере. Это применение нуждается в соответствующей адаптации, которая должна быть тем большей, чем сильнее отличается содержание деятельности той или иной организации от содержания деятельности частной фирмы.

В то же время многие аспекты деятельности муниципальных и частных организаций оказываются сходными. Так, например, муниципальные организации вынуждены при все уменьшающемся финансировании выполнять все более сложные и объемные задачи. С этим же сталкиваются коммерческие фирмы, когда они вынуждены под давлением конкуренции повышать эффективность собственной деятельности. Поэтому особое значение приобретают методы, способные повысить эффективность функционирования муниципальных органов.

В последние годы муниципальные учреждения развитых стран преобразуются с целью повышения эффективности своей работы, обеспечения более высокого уровня обслуживания и прозрачности своей деятельности. Они уже не защищены специальными привилегиями и правилами, устойчивыми возможностями продвижения по службе, постоянно возрастающими бюджетами. Они становятся похожими на коммерческие организации.

Этот перенос новых технологий менеджмента продолжается, сотрудники муниципальных учреждений во все большей мере озабочены экономией затрат, повышением эффективности, они во все большей степени учитывают изменяющиеся параметры внешнего окружения и изменяющиеся запросы потребителей услуг муниципальных структур. Все больший акцент делается на групповую работу и методы коллективной выработки управленческих решений.

Особенно ярко новые технологии современного менеджмента проявляются в тех областях, где изменения социально-экономической обстановки заставляют постоянно искать новые решения вновь возникающих задач. В Кыргызстане эта тенденция усиливается тем, что система местного самоуправления в целом трансформируется от командно-административных методов к рыночным.

По мере приватизации и разгосударствления постепенно разрушается монополия государственных учреждений по предоставлению услуг населению и бизнесу. Особенно ярко это видно на примере муниципальных служб: организации, осуществляющие муниципальные услуги, переходят с государственной на частную основу; это относится и к эксплуатации жилья, и к уборке мусора, и к строительству дорог, и к оказанию услуг связи, и ко многим другим видам муниципальных услуг.

В связи с этим традиционная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться новой, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов. *Человек все в большей мере начинает рассматриваться как клиент и потребитель услуг.* Открытость учреждений муниципального управления начинает плодотворно сочетаться с ориентацией на потребителя. Гражданин рассматривается как потребитель услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями и ведомствами, и в связи с этим вся деятельность



конкретных муниципальных органов рассматривается через призму удовлетворения потребностей и конкретных запросов потребителя. Источником успеха работы муниципального учреждения становится выполнение дополнительных функций и развитие нетрадиционных видов обслуживания, увеличивающих результат.

Современная концепция муниципального управления, реализуемая в ряде западных стран, представляет каждого гражданина в виде *клиента*. Данная концепция, ориентированная на достижение более полного удовлетворения потребностей людей, уже доказала свою целесообразность и эффективность.

В 1991 году в Великобритании была опубликована Хартия Гражданина, которая включает в себя множество показателей и индикаторов качества выполнения местными органами власти своих функций по обслуживанию клиентов, то есть граждан. Когда хартия используется в контексте новой модели муниципального управления, то она дает основу для построения соответствующих стандартов обслуживания и для оценки деятельности местных органов власти. Эти показатели легли в основу конкурсов среди местных органов власти и учреждений социальной сферы, в процессе которых независимыми комиссиями присуждаются награды в области качества местного управления.

Практика деятельности органов местного самоуправления европейских государств показывает, что принятие Хартии о гражданских правах может дать своеобразную точку отсчета для оценки деятельности всех государственных учреждений на местном уровне.

Хартия становится уже не просто каталогом прав и обязанностей гражданина и государства, но и перечнем необходимых свойств и качеств услуг, предоставляемых каждому гражданину. Именно такую направленность имеет Хартия Британского гражданина, построенная не столько на описаниях отношений гражданин – государство, сколько на раскрытии отношений поставщик – клиент. *Думается, что принятие аналогичного документа в отечественной практике существенно улучшит качество муниципального управления, даст основу для повышения его эффективности.*

В практику управления городом проникают *методы количественной оценки результатов*, в частности, оценки эффективности (отношения результата к затратам), результативности (отношения фактического результата к планируемому) и экономии (отношения планируемых затрат к фактическим).

В процессе формирования новой модели менеджмента в муниципальном управлении видоизменяются процедуры контроля. На место тотального бюрократического контроля приходит контроль со стороны населения, потребителей услуг муниципального управления, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации. Контроль в условиях децентрализации управления становится более тщательным и всеобъемлющим (чем больше децентрализация, тем более тщательным должен быть контроль). Контроль приближается к непосредственным исполнителям и в значительной мере начинает осуществляться ими самими.

Смещаются и другие акценты, в частности, центр тяжести переносится с измерения затрат на измерение результатов. Традиционные подходы в муниципальном управлении постоянно концентрируют внимание на вопросе о том, сколько потрачено государственных средств, при этом измерение реального результата остается в тени. (Такой подход частично оправдан тем, что многие из финансовых средств, направленных на государственные нужды, не попадают по назначению, используются в корыстных целях). Новые подходы менеджмента в муниципальном управлении основное внимание переносят на постановку целей и задач, выработку инструментов их достижения, измерение и мониторинг результатов, оценку эффективности.

Повышение *эффективности* деятельности любой организации лежит в основе движения вперед, в основе любого реформирования и реструктуризации. Концепция повышения эффективности деятельности, столь понятная в рамках коммерческой организации, не всегда в полном объеме может применяться к деятельности муниципальных органов.

Одним из новых методов повышения эффективности в муниципальном управлении сегодня стал *бенчмаркинг*. Руководители не только коммерческих фирм, но и управляющие муниципальных органов, а также государственные служащие многих странах мира стали использовать бенчмаркинг как инструмент оценки выполненной работы в целях передачи передового опыта управления из других успешно действующих организаций.

Бенчмаркинг есть систематический процесс выявления лучших организаций и оценки их продукции и методов производства с целью использования передового опыта этих организаций.

Бенчмаркинг - термин, который первоначально использовался землеустроителями для обозначения степени возвышения. В управлении бенчмаркинг нацелен на выявление и использование лучшего опыта в производстве товаров и услуг.

В основе бенчмаркинга лежит концепция непрерывного совершенствования деятельности, которое предусматривает непрерывный цикл планирования, координации, мотивации и оценки действий с целью устойчивого улучшения деятельности организации. Основное содержание бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить, насколько другие организации оказались успешнее, сколько выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов.

В отечественной практике прошлых лет бенчмаркинг более известен как использование передового опыта лучших предприятий в рамках соцсоревнования. Однако, имеются важные отличия бенчмаркинга, используемого в рыночных условиях. Во-первых, соцсоревнование, как правило, навязывало лучшие образцы сверху, а бенчмаркинг проводится на инициативной основе. Во-вторых, бенчмаркинг использует передовой опыт не только аналогичных предприятий, но и предприятий из других отраслей и сфер. В-третьих, бенчмаркинг не ищет самых лучших образцов для подражания, ему достаточно использовать опыт деятельности, который по тем или иным параметрам оказался лучше и на этой основе проводить улучшение собственной деятельности. И, наконец, в-четвертых, бенчмаркинг осуществляется, как правило, непрерывно, каждый раз после внедрения тех или иных новшеств проводится новый поиск лучших образцов для передачи передового опыта.

Таким образом, бенчмаркинг нашел свое применение не только в коммерческих предприятиях, но и в муниципальном управлении. Местные органы власти многих стран мира ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу потраченных бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Однако, чтобы это сделать, необходимо кропотливо и внимательно изучать имеющийся опыт и перенимать приемы и методы управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора. Бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта и в связи с этим было бы целесообразно использовать ее в отечественной практике.

Одним из возможных подходов к использованию бенчмаркинга является участие в различных рейтингах и оценках качества систем управления. Любое общественное признание, основанное на результатах, достигнутых в процессе открытого и гласного соревнования, может способствовать повышению качества муниципального управления.

Оценка качества муниципального управления, выполненная независимыми комиссиями или общественными организациями и получившая общественное признание, содействует

повышению качества управления в муниципальных органах управления. Любые общественные оценки, рейтинги и общественные конкурсы делают процесс муниципального управления более прозрачным и эффективным. В связи с этим на первых этапах использования бенчмаркинга в отечественной практике муниципального управления целесообразно организовывать разнообразные конкурсы и рейтинги органов местного управления и самоуправления, а также оценки качества использования бюджетных средств в различных сферах муниципального управления.

Думается, что данная технология менеджмента заслуживает того, чтобы на системной основе внедрять ее в практику деятельности отечественного муниципального управления. То же можно сказать и о многих других современных технологиях менеджмента.

Но, следует отметить, что новые подходы к муниципальному управлению предусматривают постоянное обучение и повышение квалификации, тщательный отбор персонала, предоставление гарантий занятости. *Инвестиции в человеческий капитал* приобретают такую же важность, как и инвестиции в основные фонды. Обязательным становится непрерывное обучение персонала и, прежде всего, технике решения проблем. Для этого необходимо более широко освещать достижения современного менеджмента в рамках программ обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Одновременно целесообразно на постоянной и системной основе вырабатывать рекомендации для местных органов власти и распространять передовой опыт управления на всех уровнях государственного управления, в том числе и на муниципальном уровне.

Необходимо преодолеть искусственные границы, разграничивающие менеджмент в частном и общественном секторе, менеджмент в коммерческих и муниципальных организациях.

Использованная литература:

1. Багиев Г.Л., Аренков И.А., Соловьева Ю.Н. Бенчмаркинг - как функция и инструмент предпринимательской деятельности. В кн.: Международная научная конференция. Маркетинг и культура предпринимательства: Тезисы докладов. - СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1996. - Ч.1.
2. Бунчук М. Национальные инновационные системы: основные понятия и приложения (по материалам зарубежных авторов). - М., 1999.
3. Гапоненко А.Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении. Российская академия государственной службы при Президенте РФ. - Москва, 2002.



С Е К Ц И Я № 4

“ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ”

ДИДАКТИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ
САМООБУЧЕНИЯ**Ким В. Л. -**

д.п.н., профессор,

Панкова Г. Д. -

к.ф.-м.н., доцент

Сегодня каждый человек, переходя в мир информационного общества, стремится к совершенствованию и углублению своих знаний различными методами, и одним из них является *самообучение*. Занимаясь своим образованием, человек может достичь желаемых результатов с помощью эффективного использования информационных и коммуникационных технологий.

Президент Кыргызской Республики академик А.А.Акаев в выступлении на Республиканском совещании “Высшее образование: проблемы и перспективы” 26 апреля 2003 г. [1] отметил, что *“именно образование будет определять образ будущего нашей страны. Именно в образовании формируется решающая политика развития КР в XXI столетии”*.

Самостоятельному овладению знаниями, развитию умений и навыков самообразования, управлению своими знаниями способствуют *дидактические возможности* информационных технологий и *их практическое использование* не только в своей профессиональной области, но и в любой деятельности, с которой приходится сталкиваться человеку современного общества.

В качестве *информационных технологий* будем рассматривать совокупность программных и аппаратных (технических) *средств* вычислительной техники и телекоммуникаций и *методов* их применения при выполнении *функций* создания, сбора, обработки, хранения, передачи и использования *информации* [2].

Под *дидактическими свойствами* информационных технологий будем понимать те *качества* информационных технологий, которые могут быть использованы с дидактическими целями в процессе обучения.

Под *дидактическими возможностями* информационных технологий в процессе самообучения будем понимать проявление *дидактических свойств* информационных технологий по отношению к

- ☐ *электронной учебной информации* при выполнении *функций* создания, сбора, обработки, хранения, передачи и использования учебной информации, реализуемых через методы информационных технологий в процессе обучения;
- ☐ *организации* информационного *взаимодействия* участников процесса обучения: обучающегося и электронных источников информации.

Применительно к процессу обучения мы имеем дело с учебной информацией по своему содержанию. Опираясь на жизненный цикл электронного документа, который проходит этапы: создания (получения) электронного документа, его обработку (преобразование),

хранение, передачу, удаление (или формирование нового документа), выделим возможности информационных технологий, позволяющие использовать *электронную учебную информацию* с дидактическими целями в процессе обучения:

- ☐ *создание и хранение* в памяти компьютера учебной информации различного типа: текстовой, графической, звуковой, анимационной, видео;
- ☐ *обработка* информации различного типа: редактирование текстовой, графической, звуковой, анимационной, видео информации;
- ☐ *предъявление* (демонстрация) текстовой и графической информации на экране дисплея;
- ☐ *воспроизведение* звуковой информации через акустические системы (звуковые колонки или наушники);
- ☐ *воспроизведение* на экране дисплея видео информации, полученной в компьютер с видеокамеры;
- ☐ *размещение информации*: компьютерными носителями информации являются: накопители на гибких магнитных дисках (дискеты), жесткие магнитные диски (винчестеры), компакт диски и компьютерные сети, по которым происходит обмен информацией;
- ☐ *поисковые услуги*: возможности поисковых систем и каталогов в диалоговом режиме находить и отражать на экране дисплея учебную информацию, отобранную компьютером в ответ на запрос пользователя;
- ☐ *систематизация информации*: возможность упорядочения (сортировка) информации;
- ☐ *отправка запросов* на получение информации из баз данных и *получение* ответной информации по запросу;
- ☐ *использование* обучающих и контролирующих программных средств учебного назначения в процессе обучения за компьютером;
- ☐ *обеспечение* индивидуального и коллективного интерактивного *взаимодействия*: приема и передачи необходимой учебной информации между обучающимся и учебным материалом, обучающимся и другим участником сетевого диалога.

В связи с возникновением глобальной сети Интернет появились новые информационные технологии, связанные с компьютерными коммуникациями и реализацией *функций* создания, сбора, обработки, хранения, передачи и использования учебной информации, выполняемых через методы информационных технологий в процессе общения *на расстоянии*.

Это привело к появлению и новых дидактических возможностей информационных технологий, возникающих в результате взаимодействия на расстоянии, *проявление* которых можно классифицировать через

- ☐ *форму* информационного взаимодействия участников образовательного процесса: обучающегося - электронные источники информации;
- ☐ *время* информационного взаимодействия участников образовательного процесса.
- ☐ Дидактические возможности информационных технологий позволяют в процессе образовательной деятельности реализовать следующие *формы* информационного *взаимодействия* с дидактическими целями:
- ☐ *взаимодействие* удаленных участников процесса обучения между собой: двух (или группы) участников диалога;

- ☐ взаимодействие участников процесса обучения: обучающегося с удаленными источниками информации.

При этом по времени информационного взаимодействия возможны два варианта:

- ☐ все участники процесса обучения *одновременно* находятся в непосредственном диалоговом режиме за компьютером, образуя *синхронное взаимодействие*;
- ☐ участники обучения знакомятся с учебными материалами или выполняют некоторое действие за компьютером *не одновременно* со всеми, а в удобное для себя время, образуя *асинхронное взаимодействие*.

Рассмотрим дидактические возможности услуг общения на расстоянии, которые позволили создать новые организационные формы взаимодействия участников процесса самообразования: обучающегося - электронных источников информации.

Обмен информацией между участниками образовательного процесса (обучающимся и электронным учебным материалом) на расстоянии (в глобальной сети Интернет) можно реализовать по методам информационных технологий через такие услуги, как *электронная почта; телеконференции: Электронная конференция, Форум, Чат, Видеоконференция; система оперативного общения; взаимодействие с ресурсами глобальной сети*.

Эти услуги по времени нахождения участников в диалоговом режиме за компьютером можно разделить на услуги, осуществляющие

- ☐ обмен в произвольное время нахождения участников в диалоговом режиме за компьютером - *асинхронный обмен*;
- ☐ обмен в режиме реального времени нахождения участников в диалоговом режиме за компьютером - *синхронный обмен*.

Асинхронный обмен информацией происходит при работе с *Электронной почтой: Телеконференции* типов: *Электронная E-mail конференция и Форума*.

Синхронный обмен информацией происходит при работе с *Телеконференцией* типов: *Электронная конференция* через группу новостей, *Чат, Видеоконференция; система оперативного общения*, например ICQ (I Seek You – я ищу тебя); во время *взаимодействия с ресурсами глобальной сети*.

Дидактические свойства сообщений *электронной почты* определяются возможностью обмена текстово-графической информацией между участниками образовательного процесса при асинхронном обмене информацией: в процессе применения электронной почты абоненты (обучающийся и другой участник сетевого диалога) не обязательно должны находиться на месте в момент связи.

Организация обмена по *электронной почте* происходит через реализацию методов информационных технологий при использовании таких дидактических свойств по отношению к электронной учебной информации, как

- ☐ подготовка и редактирование текстовых сообщений (отсылаемых и принимаемых);
- ☐ передача сообщений, подготавливаемых непосредственно с помощью клавиатуры компьютера или в виде файлов, созданных ранее;
- ☐ хранение в памяти компьютера учебной информации с возможностью ее отражения на бумажный носитель информации;
- ☐ демонстрация содержимого электронного письма (текста, графики) на экране дисплея.

которые и представляют дидактические возможности информационных технологий для обмена по электронной почте.

В электронной почте, с помощью режима "списка рассылки", имеется возможность совместного общения групп пользователей, образуя форму общения, называемую *электронной E-mail конференцией*. "Список рассылки" – набор адресов электронной почты (E-mail адресов), для одновременной отсылки всем подписчикам одного сообщения. Каждое сообщение, посланное в дискуссионную группу *электронной E-mail конференции* любым ее участником (обучающимся), автоматически рассылается лист-сервером всем участникам, подписанным на данную дискуссию.

Методы информационных технологий позволяют обучающимся участвовать в телеконференциях различного рода: *Форум; Электронная конференция; Чат; Видеоконференция*, реализуя различные виды взаимодействия.

Дидактические свойства *телеконференции через Форум* определяются возможностью обмена текстовой информацией между участниками образовательного процесса при асинхронном обмене.

Форум реализуется в форме отправки информации по определенной теме или проблеме на "доску объявлений" – WWW-страницу, имеющую некоторый адрес в сети, доступную для последующего просмотра всеми участниками *Форума* в удобное для каждого участников время подключения к сети. *Форум* не требует согласования между участниками точного времени своего проведения. В ходе проведения *Форума* высказывания по теме дискуссии накапливаются на WWW-странице *Форума*, и участники, появившиеся позже, могут полностью ознакомиться с дискуссией *Форума*. При конференции, проводимой по технологии *форума*, вновь появляющееся высказывание по теме дискуссии того или иного участника *форума* реально видят остальные участники только тогда, когда они реально зайдут по своему желанию на страницу *форума*, в котором принимают участие.

Дидактические свойства сообщений *телеконференции через Электронную конференцию* определяются возможностью обмена текстово-графической информацией между участниками образовательного процесса: воспроизведением принимаемой информации на экране монитора, созданием и отправкой ответа.

Для общения через *Электронную конференцию* каждому участнику достаточно иметь лишь почтовый ящик и подписаться на группу новостей. В отличие от списка рассылки, основанного на применении электронной почты, группы новостей работают в режиме *реального времени*, требуя от пользователей реального подключения к Интернет. При работе в режиме *Электронной конференции* сообщение, посланное каким-либо абонентом учебной группы (обучающимся) данной электронной конференции, только *показывается* сервером новостей всем участникам, подключенным в данный момент к этой конференции. Сервер новостей не производит рассылки сообщений абонентам учебной группы (как лист-сервер в *Электронной E-mail конференции*). И принимаются новые сообщения от желающих высказаться.

Дидактические свойства *телеконференции через Чат* (или IRC – Internet Relay Chat) определяются возможностью обмена текстовой информацией между участниками образовательного процесса.

Чат позволяет группе субъектов "встретиться" в одно время и в согласованном месте – "виртуальной чат комнате". Каждый участник встречи, независимо от других, "заходит" со своей машины на WWW-страницу *Чата* по определенному адресу, специально выделенному некоторым сервером для проведения *Чатов*. Интерфейс чат комнаты уст-

роен таким образом, что вся информация, набираемая на клавиатуре машины участника Чата и отправляемая на адрес "виртуальной чат комнаты", тут же появляется на экранах мониторов всех собеседников, находящихся в непосредственном диалоговом режиме за компьютерами.

Дидактические свойства сообщений *Видеоконференции* определяются возможностью двухсторонней одновременной передачей *видеоизображения* и звука (через видео камеру и акустическую систему) в реальном времени между участниками образовательного процесса.

Продукт мультимедиа, составленный из данных всевозможных типов, значительно расширяет возможности традиционных компьютерных интерфейсов для обработки текста, повышает интерес и внимание со стороны обучающихся, способствует лучшему запоминанию и усвоению информации. При работе в режиме *Видеоконференции* все изменения можно наблюдать одновременно в окнах на экране монитора каждого из абонентов (и ведущего и обучающихся). Видеосвязь в режиме *Видеоконференция* осуществляется с помощью программ типа Microsoft NetMeeting.

Дидактические свойства *системы оперативного общения* определяются возможностью обмена текстовой информацией между участниками образовательного процесса. При этом участники дискуссии находятся в непосредственном, *синхронизированном во времени* диалоговом режиме за компьютером. Система *оперативного общения* представляет систему, в которую входит обмен электронными письмами, чат-система, отправка текстовых сообщений на телефон и другие сервисные функции.

Дидактические свойства *взаимодействия с ресурсами глобальной сети* определяются возможностью поиска, сортировки и предъявления результата запроса пользователю, организованные через *сетевые каталоги и поисковые системы*. *Взаимодействие с ресурсами глобальной сети* можно использовать для *самостоятельного* поиска материала, организации запроса и получения ответа на свой запрос по интересующему вопросу: новости, реклама, научная статья, электронная коммерция и др.

Таким образом, анализ информационного взаимодействия участников процесса обучения (обучающегося - электронных источников информации) на расстоянии, позволили выделить дидактические свойства, которые сводятся к следующему:

- ☐ доступ к различным источникам информации в процессе передачи, поиска, сортировки и предъявления результата запроса пользователю;
- ☐ обработка передаваемой и получаемой информации (хранение, распечатка, воспроизведение, редактирование) в реальном и отложенном времени по отношению подключения к Интернет;
- ☐ диалоговый обмен информацией (текстовой, речевой, графической и мультимедийной) с участниками взаимодействия (обучающимися и электронными источниками информации) в реальном и отложенном времени на расстоянии;
- ☐ организация коллективных форм общения посредством теле- и видеоконференций.

Дидактические возможности информационных технологий в поддержку *самостоятельного* изучения и усвоения дисциплин Государственного образовательного стандарта КР позволяют создавать электронные учебные курсы, которые стимулируют *самостоятельно* осуществлять обучающимися свое обучение через единицу - дидактическую систему *самостоятельной работы*, например [3]. При этом мы Электронный учебный курс определяем как –

совокупность дидактических программных средств, необходимых для проведения всех



видов и форм занятий по курсу дисциплины Государственного образовательного стандарта, представленная в электронном виде в среде гипермедиа, как единое целое, с организацией принципа обучения через интерактивное взаимодействие (обучающийся – электронный обучающий материал - преподаватель) на персональном компьютере.

Опыт использования *Электронного учебного курса* “Информационные технологии в экономике” студентами Кыргызско-Европейского факультета ИИМОП КНУ им. Ж.Баласагына позволяет на практике оценить реализацию дидактических возможностей информационных технологий для самообучения.

Источники информации

1. Акаев А.А. Образование – стратегический ресурс развития // Газета “КутБИЛИМ” 7 мая 2003. – С. 3-4.
2. Статья 2 Закона Кыргызской Республики “Об информатизации” от 8 октября 1999 г. № 107.
3. Ким В.Л., Панкова Г.Д. Самообразование по электронному учебному курсу “Информационные технологии в экономике” // Проблемы реализации КОР Кыргызской Республики: Материалы респуб. научно-прак. конф. - Бишкек: ИИМОП КГНУ, 2002. - С. 204-207.

РАЗВИТИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» В КЫРГЫЗСТАНЕ

Кыдыралиев Т.Н.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Современные информационные технологии обеспечивают огромную возможность для преобразования системы государственного управления и местного самоуправления в «Электронное Правительство», ориентированное на интересы граждан. Это является важным шагом к достижению лучшего взаимодействия между правительством, гражданами и коммерческими организациями, что позволит государственным органам значительно снизить расходы и улучшить уровень обслуживания граждан.

Президент Кыргызской Республики А. Акаев на заседании Правительства по вопросам административной реформы 24 января 2002 года отметил, что «нужно будет сделать упор на инфраструктурную перестройку аппарата, совершенствование управленческих технологий. В прошлое должны отойти «бумажные» технологии. Кыргызстан должен быть страной, установившей приоритет новым информационным технологиям. У нас есть такие возможности».

Концепция – терминология, видение, основные компоненты, мировые тенденции

«Электронное правительство» - Организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставление услуг госорганов всех ветвей власти и местного самоуправления всем категориям граждан электронными средствами. В системе ЭП предлагается путь, гарантирующий достижение целей, стоящих перед государственными организациями, и заключающийся в предоставлении всем служащим, коммерческим организациям и населению доступной, своевременной, полной и точной информации.

Система ЭП должна предоставить получение государственных услуг через Интернет, телефон, факс, центры доступа, через беспроводные устройства и через другие коммуникационные системы.

Внедрение ЭП – это сложный организационный, технологический и социальный процесс, требующий значительных финансовых затрат и административных усилий. Успех в этом деле зависит от правильной стратегии и тактики на каждом из этапов реализации программы, рациональной организации, координации и взаимодействия всех участников процесса – исполнительной, законодательной и судебной властей всех уровней, бизнеса, общественных, образовательных организаций и граждан. Кроме того, предстоит решить целый комплекс взаимосвязанных политических, правовых, организационных и технологических вопросов, определить источники финансирования, обучить персонал.

Компоненты «электронного правительства»

В системе «электронного правительства» выделяют три компонента:

- **Компонент, ориентированный на граждан - ГН:** Взаимодействие между государственными органами и гражданами (G2C и C2G). Быстрое получение услуг, простота использования, легкий доступ к государственным услугам.
- **Компонент, ориентированный на частный сектор - ГБ:** Взаимодействие между органами государственного управления и бизнесом (G2B и B2G), позволяющее исключить не-

обходимость использования бумажных документов и, таким образом, ускорить процесс сбора и обработки необходимой информации. В конечном итоге госорганы с партнерами в лице коммерческих организаций смогут предоставить свои каналы для создания интегрированной системы предоставления услуг. Снижаются затраты органов государственного управления за счет эффективного использования ИКТ, предоставляются услуги аутсорсинга (outsourcing), действует открытая и прозрачная система государственных закупок.

-Компонент, ориентированный на органы государственного управления- ГГ: Взаимодействие между государственными органами (G2G), которое позволяет при помощи современных технологий установить внутренние и внешние связи между государственными органами и осуществить их взаимодействие, что позволит перестроить их деятельность и обеспечить интегрированное, а не разрозненное предоставление услуг. Это позволит снизить затраты и повысить эффективность работы, избегая задержек в производстве и повышая мотивацию труда работников.

Основные этапы развития “электронного правительства”

В настоящее время с учетом сложившейся ситуации для Кыргызской Республики приемлемо четыре этапа в развитии “электронного правительства”.

На первом этапе - до конца 2003 года - (**Информация - Information**) идет создание единого государственного Интернет-портала, чтобы предоставлять свои услуги и публиковать информацию общего характера, например, часы работы, списки контактных лиц и номера телефонов. Использование ИКТ в госорганах ограничено, в основном используется электронная почта.

На втором этапе – до конца 2005 года - (**Одностороннее взаимодействие - Interaction**) организуется интерактивное взаимодействие правительства с гражданами и бизнесом. Госорганы начинают предоставлять динамическую информацию с возможностью для поиска по базам данных и службой ответов на послания по электронной почте. Госорганы начинают внедрять различные интерактивные услуги, позволяющие гражданам заходить на государственный портал и заполнять различные формы. На этом этапе решаются проблемы правового статуса электронных документов. Госорганы начинают активно использовать локальные сети, корпоративные сети и Интернет для получения и обмена информацией.

На третьем этапе –до конца 2007 года - (**Двусторонние операции - Transaction**) госорганами реализуется обработка транзакций и уже существует возможность предоставления финансовых и юридических услуг. Важную роль играют простые в использовании интерфейсы к информационным системам госорганов, поддержка возможностей самообслуживания граждан, а также распределенные инфраструктуры и обеспечение безопасности работы с ними. Начинается внедрение системы электронных государственных закупок. Госорганы полностью используют локальные и корпоративные сети, а также Интернет для получения и обмена информацией.

На четвертом этапе –до 2010 года - (**Преобразование - Transformation**) идет активный переход на новые технологии и приложения, поддерживающие возможности использования межведомственной информации и новых видов услуг. Идет внедрение порталов, позволяющих гражданам переходить от одной службы к другой без необходимости снова удостоверять свою личность. Благодаря эффективному взаимодействию государственные базы данных могут стать интерактивными и обмениваться данными друг с другом. На этом этапе радикально меняются процессы, управленческая культура и ответственность внутри госорганов. Информация и услуги могут быть тематически сгруппированы по жизненным ситуациям или по конкретным областям и в таком виде представлены людям.

Мировые тенденции в области “электронного правительства”

Реализация проектов в области ЭП означает не только создание электронного документооборота, внутренних информационных сетей и баз данных в органах государственного управления и государственных учреждениях, что позволяет улучшить взаимодействие между различными органами государственной власти, но и предоставление населению возможности доступа к услугам государственных и муниципальных учреждений через информационные сети. Поэтому программы по созданию “электронных правительств” занимают важное место в стратегиях информатизации многих стран. Следует ещё раз подчеркнуть, что целью создания “электронного правительства” должна являться не только информатизация внутреннего документооборота, но и достижение максимальной доступности услуг государственных организаций для населения.

Правительства многих стран мира стараются значительно улучшить методы своей работы. Каждая страна добивается создания инфраструктуры или улучшения климата для развития бизнеса, поскольку без этого невозможно преуспеть в современном мире. Большинство государств уже имели возможность убедиться в том, что надежная технологическая инфраструктура способна сыграть важную роль в деле предоставления гражданам полного комплекса услуг, создания благоприятных условий для развития бизнеса, привлечения иностранных инвестиций, совершенствования образования, повышения эффективности функционирования государственного аппарата и снижения затрат.

В последние несколько лет практически все развитые и многие развивающиеся страны начали разрабатывать национальные программы формирования “электронного правительства”, а некоторые даже приступили к их реализации.

Программы западных стран имеют четко выраженную социально-экономическую направленность и главным объектом в них являются человек и человеческие ценности.

В странах ЕС в данном направлении определяются 3 центральных задачи: “Открытое правительство”, что подразумевает меры по увеличению качества и доступности информации, “Ориентированное на потребителя правительство” - увеличение числа и качества правительственных услуг, “Сетевое (электронное) правительство” – информатизация внутреннего документооборота в государственных организациях

Обозначенные в этих программах приоритетные направления совпадают в областях правового развития, кадровых вопросов, совершенствования информационной и коммуникационной инфраструктуры.

В зарубежных программах, кроме того, большое внимание уделяется укреплению доверия людей к ИКТ, поддержке малого и среднего бизнеса и мониторингу.

Отличительная особенность большинства западных программ и стратегий их реализации состоит в том, что все используемые онлайн-технологии — электронную коммерцию, электронное правительство, электронный бизнес и т. д. — они рассматривают не как самостоятельные изолированные сферы деятельности, а как интегрированную среду, представляющую собой единый фундамент для перехода к цифровой экономике и информационному обществу.

Анализ существующего положения

Развитие проектов в области “электронного правительства” началось с создания технической инфраструктуры, которая развивалась в рамках нескольких проектов:

Создание Государственной Автоматизированной Системы (ГАС) “Шайлоо” для проведения выборов и референдумов в Кыргызской Республике. Сеть объединила 6 областных

центров КР и 53 района (95% административно-территориальных центров) республики. До 2001 г. в основные работы по проекту были выполнены за счет средств ПРООН.

Проект создания Информационной Системы Государственного Управления (ИСУ) в рамках Программы ПРООН "Реформа административного управления в Кыргызской Республике". За счет средств ПРООН на данный момент создана единая компьютерная сеть, объединяющая 40 министерств, ведомств и государственных организаций в г. Бишкек, а также областные представительства министерств и ведомств КР в г. Ош. На базе проекта был инициирован процесс создания веб-страниц государственных органов, подключенных к системе ИСУ.

На основе объединения сетей ГАС "Шайлоо" и ИСУ, в 2001 г. была создана Государственная Компьютерная Сеть (ГКС), на которую были возложены функции информационно-коммуникационной среды для управления реализацией и мониторинга Комплексной основы развития Кыргызской Республики.

Кроме этого в рамках ГКС ведется большая работа по созданию **Центров общественного доступа** к информации по республике, количество которых в настоящее время составляет около 15. Несколько министерств, ведомств и госорганов и госорганизаций республики имеют свои собственные корпоративные сети с подключением областных и районных отделений и представительств:

Министерство финансов, Министерство труда и социальной защиты, Министерство транспорта и коммуникаций, Национальный статистический комитет, Социальный фонд, Министерство юстиции, Министерство по экологии и чрезвычайным ситуациям, Госагентство по энергетике, Национальный банк и др.

К числу проектов в области "электронного правительства" можно отнести:

Проект Государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество. Создаётся компьютерный земельный кадастр, кадастр недвижимости и их владельцев, и в конечном итоге - Геоинформационная Система (GIS). Проект финансируется Всемирным Банком.

Проект по реализации кредита Азиатского Банка Развития (АБР) Министерству Образования, науки и культуры, по созданию Информационной Системы Управления Образовани-ем (ИСУО). Проект направлен на создание информационной сети, объединяющей центральный аппарат министерства в г. Бишкек со всеми областными и многими районными отделами образования в единую корпоративную сеть.

Информационная система ФОМС - Министерство здравоохранения .

Централизованный банк правовой информации - Министерство юстиции и ВБ.

Автоматизация судебных органов - Верховный суд и ВБ.

Информационная система "Бажы" - Департамент таможенной службы.

Автоматизация налоговой службы - Департамент налоговой службы и Barents Group/USAID.

Регистрация залогов - Центральная залоговая регистрационная контора при Министерстве юстиции и ВБ.

Перепись населения - Национальный статистический комитет и Фонд народонаселения ООН.

Проект по внедрению Единого идентификационного номера - Социальный фонд

Автоматизация почтовых окон (Кыргыз Почтасы), Единая информационная система Кыргызской железной дороги - Министерство транспорта и коммуникаций, ВБ, Фонд Сороса, Всемирный почтовый союз

Автоматизация системы голосования - Жогорку Кенеш.

Развитие портала органов местного самоуправления городов КР - Институт муниципальных исследований и технологий и Фонд "Евразия"

Бизнес-портал Кыргызстана - Государственная комиссия по развитию предпринимательства и ВБ (<http://www.smbusiness.kg>).

Программа Всемирного Банка по реформе государственного управления GSAC/GTAC.

Качественные и количественные характеристики ЭП

По данным, полученным в результате реализации системы мониторинга и оценки ИКТ в 2002 году, можно привести следующие цифры по ЭП.

На начало 2003 года 58% от общего числа центральных органов государственной власти разработали свои веб-сайты, из которых лишь четыре сайта (<http://www.gov.kg>, <http://www.law.gov.kg/>, <http://www.kabar.kg>, <http://www.smbusiness.kg>), регулярно оказывают информационные услуги (публикация официальной хроники и нормативных документов).

Но это количество никак не отражает качество сайтов. Большинство сайтов очень редко обновляется, сайты построены без использования современных технологий, что не дает возможности использовать контекстный поиск и инструменты для взаимодействия с пользователями, большинство сайтов не прописано в поисковых системах, что не дает возможности пользователям найти их через поисковые системы.

17 % государственных органов, представляют услуги On-line, в основном информационного характера, из них только 4 % государственных органов, осуществляющих рассылку электронных публикаций и документов на регулярной основе.

Из общего числа государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства от 28 декабря 2000 года №759, в электронном виде предоставляется только 1 % услуг.

Практически нет информации о государственном бюджете и о рассматриваемых законопроектах, но начали предприниматься попытки в данном направлении.

Только 25% компьютеров, принадлежащих госорганам, подключены к ГКС и только 10 % государственных учреждений имеют свои корпоративные сети.

Численность специалистов ИКТ, работающих в госорганах, составляет 0,4% от всего занятого населения.

Расходы на ИКТ составляют 0,1 % от всех расходов государственного бюджета.

В среднем на 1 компьютер приходится по 2 государственных служащих, и 8 госслужащих на 1 компьютер, подключенный к Интернет.

Надо отметить, компьютеры в основном используются для выполнения повседневных задач техническими работниками, а не государственными служащими.

Но при этом мы имеем около 20 человек технических специалистов на 100 компьютеров и в большинстве госорганов применяются небольшие специализированные программы для решения специфических задач.

Государственные органы только начали предоставлять справочную информацию для частного сектора и некоммерческих организаций частично на различных сайтах, но в основном через средства массовой информации (печать, радио и телевидение).

Практически нет информации о государственных закупках, но уже предпринимаются попытки в данном направлении (создается веб-сайт Государственной комиссии по госзакупкам и материальным резервам).

Механизмы управления и координации

Согласно национальной стратегии “ИКТ для развития КР” общую координацию работ осуществляет Совет по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики.

Текущие работы по обеспечению деятельности Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики исполняет Ответственный секретарь Совета (заведующий отделом информатизации и телекоммуникаций УД Президента - отвечает за Государственную компьютерную сеть (ГКС).

Министерство транспорта и коммуникаций – уполномоченный Правительством Кыргызской Республики орган по проведению государственной политики в сфере ИКТ, осуществляет работы по разработке законодательной и нормативно-правовой базы, проводит мониторинг и оценку состояния ИКТ в республике, на основе которых составляет аналитический отчет и формирует на основе экспертной оценки сводный по республике перечень программ и проектов в сфере ИКТ.

Отраслевые отделы информационного обеспечения органов государственного управления отвечают за реализацию проектов и программ по курируемой отрасли.

Важная роль в деле формирования информационного общества принадлежит активному участию международных организаций, таких как ПРООН, Всемирный банк, Азиатский Банк развития, Международный союз электросвязи (МСЭ) и т.д. В частности, ПРООН неоднократно выступал с инициативой и поддержкой по реализации программных мероприятий, таких как разработка национальной стратегии “ИКТ для развития КР”, мониторинг и оценка состояния развития ИКТ в КР, функциональный анализ административного управления и выработка рекомендаций по его реорганизации.

Стоит особо отметить инициативы АЙРЕКСЛАТР, ПРООН, Фонда Сорос-Кыргызстан по созданию центров общественного доступа в регионах.

Свои услуги по экспертной оценке законопроектов и мониторингу в сфере ИКТ предлагают различные общественные фонды (ГИПИ и др.), поддерживаемые международными организациями.

Не остаются в стороне и неправительственные общественные организации. Это, прежде всего, Ассоциация операторов связи, которая реально участвует в формировании государственной политики в сфере ИКТ и вносит определенный вклад в гармонизацию правоотношений частного бизнеса и государства.

Общий обзор законодательства

Законодательство в области ИКТ в целом уже начинает формироваться и пока состоит из следующего пакета:

- «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года № 938-XII;



- «О стандартизации» от 2 апреля 1996 года № 8;
- «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 05.12.97 № 89;
- «Патентный закон» от 14 января 1998 года № 8;
- «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» от 30.03.98 № 28;
- «О правовой охране топологий интегральных микросхем» от 31.03.98 № 29;
- «Об информатизации» от 8 октября 1999 года № 107;
- «О системе научно-технической информации» от 8 октября 1999 года № 108;
- «Об электронных платежах» от 6 ноября 1999 года № 121;
- «Об электрической и почтовой связи» от 2.04.1998г. ;
- «Об авторском праве и смежных правах» от 14.01.98 № 6;
- «Об обязательном экземпляре документов» от 22 ноября 1997 года № 83;
- «О государственной статистике» от 12 января 1994 года № 1390-XII;
- «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 01.07.96 № 34;
- «О коммерческой тайне» от 30 марта 1998 года № 27;
- «О библиотечном деле» от 16 ноября 1998 года № 145;
- «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики» от 22 ноября 1999 года № 125;
- «О музеях и Музейном фонде Кыргызской Республики» от 5 февраля 2000 года № 37;
- «О персонифицированном (индивидуальном) учете граждан КР для целей обязательного государственного социального страхования» от 22.12.98 № 154.

Анализ основных действующих законов, регулирующих взаимоотношения субъектов информационного права показывает необходимость доработки их с целью приведения их в соответствие с целями и задачами построения информационного общества в Кыргызской Республике.

В настоящее время наиболее необходимым представляется разработка и последующее принятие таких нормативно-правовых актов, как Закон «Об информации персонального характера», Закон «Об электронной цифровой подписи», Закон «Об электронной коммерции», внесение изменений и дополнений в Гражданский Кодекс КР с целью урегулирование правоотношений в области электронной торговли, разработка нормативного документа в области доменной политики и т.д.

Мероприятия по реализации ЭП:

- Совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы;
- модернизация органов государственного управления и местного самоуправления посредством внедрения новых информационных технологий и технических средств, обеспечение эффективности бюджетных расходов в области информатизации;
- совершенствование механизмов государственного регулирования в сфере информатизации;
- обеспечение доступа в сеть Интернет широким слоям населения страны;

- создание системы управления государственными информационными ресурсами;
- обеспечение информационной прозрачности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления для гражданского общества, создание предпосылок для эффективного взаимодействия между властью и гражданами на основе широкого использования ИКТ;
- совершенствование взаимодействия государства с хозяйствующими субъектами и создание предпосылок повышения эффективности внедрения ИКТ в реальный сектор;
- развитие системы подготовки специалистов по информационным технологиям и квалифицированных пользователей;
- развитие инфраструктуры телекоммуникаций и публичных сетей доступа и комплексное развитие Государственной компьютерной сети

На преодоление информационного неравенства должен быть направлен специальный проект, ориентированный на массовое обучение населения (прежде всего госслужащих и социально незащищенных слоев населения) использованию ИКТ, разворачивание точек общественного доступа и т.п.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЛЯ КЫРГЫЗСКОГО ЯЗЫКА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Асанов Э.Д.

ст. преподаватель КТУ им. И.Раззакова.

Введение в проблему.

Широкое внедрение достижений современной компьютерной техники и информационных технологий в нашу повседневную жизнь диктует необходимость более полного использования национальных языков и обеспечение их функционирования в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) наравне с основными мировыми языками, для которых существуют свои национальные версии общемировых операционных систем и программного обеспечения (ПО). Это позволит новым независимым странам, в том числе и Кыргызстану, более активно интегрироваться в новое информационное общество путем вовлечения широких слоев населения в процесс усвоения и применения всех достижений мировой цивилизации, не теряя при этом своих национальных и культурных особенностей.

Поддержка языков в операционной системе Windows.

Корпорация Майкрософт, мировой лидер в производстве ПО для персональных компьютерных систем, при разработке ОС Windows для поддержки языков придерживается следующей идеологии:

1. Для языков, уже имеющих свои версии Windows, обеспечивается полная поддержка этих языков средствами самой ОС, а именно:

- клавиатурный ввод
- шрифты;
- системные сообщения;
- меню;
- справочные системы;
- правила сортировки;
- обозначения дат, названия валют;
- встроенные функции обработки текстов, а именно проверка орфографии и грамматики, словарь синонимов, переносы.

2. Для языков, еще не имеющих полной поддержки, по мере добавления новых языков в саму Windows используется, так называемая, «мягкая» поддержка, включающая средства для ввода и отображения текстов на этих языках, т.е. клавиатурный ввод и шрифтовая поддержка.

К вопросу о стандартизации применения кыргызского языка в ИКТ.

Несмотря на бурное развитие ИКТ, однако, в Кыргызстане на сегодняшний день отсутствуют единые, т.е. государственные стандарты кыргызского языка в ИКТ. Это заметно тормозит процесс широкого внедрения уже наработанного и создание нового языкового ПО.



Отсутствие стандарта привело к тому, что, например, для системы Windows сегодня у нас используются различные 8-битовые кодировки кыргызской кириллицы, что очень затрудняет, а порой и делает невозможным обмен документами. На настоящий момент существует, как минимум, четыре различных кодировки и каждая со своими шрифтами. Назовем их условно по названию шрифтов, в которых они используются, а именно:

1. MENCHIK;
2. KYRGYZ BALTICA;
3. UniToktom;
4. тип «Q».

Авторы трех первых кодировок и шрифтов неизвестны. Особняком стоит кодировка типа «Q», автор которой известен [1]. Эта 8-битовая кодировка, в отличие от остальных, при работе с Windows на кыргызском языке позволяет корректно работать как с кодовой страницей 866 (DOS), так и с кодовой страницей 1251 (Windows). Поддержка этой кодировки обеспечена обширной библиотекой кыргызских шрифтов (около 70 начертаний), а сама кодировка и шрифты с 1994 года успешно используется практически всеми кыргызско-язычными газетами и большинством полиграфических предприятий.

Сейчас во всем мире находится в стадии завершения работа над созданием новой универсальной 16-битовой кодировки (UNICODE), в которой предполагается в одной кодовой таблице разместить все языки мира. Кодировка Unicode была принята как стандарт лидерами компьютерной индустрии. Именно эта схема кодирования используется в современных информационных технологиях. Использование Unicode в многоуровневых приложениях или программных комплексах, построенных в рамках архитектуры клиент-сервер, а также при обменах данными в сети Интернет приводит к значительному снижению расходов на поддержку этих продуктов по сравнению с использованием прежних систем кодирования. Кроме того, Unicode позволяет создавать единый программный продукт или сайт Интернет для любых платформ, языков и стран без каких-либо переделок и особых адаптаций.

Благодаря инициативе отдела информатизации администрации Президента Кыргызской Республики, стандарт кыргызской кириллицы, реализованный корпорацией Microsoft в Windows XP (с осени 2001 г.), основан на кодировке Unicode, а кодовые номера букв кыргызской кириллицы находятся в зоне Cyrillic Unicode.

Современное состояние процесса компьютеризация кыргызского языка.

Процесс этот начался в основном с внедрением технологии настольных издательских систем в СССР в конце 80-х годов 20 века, а именно с внедрения программного комплекса «Ксерокс Вентура Паблишер 2.0». Процесс заметно ускорился с момента обретения Кыргызстаном независимости и, особенно с началом внедрения ОС Windows 3.1. В это время (1993-94 годы) появились программные компоненты Windows, позволяющие работать с кыргызскими текстами. Это, в первую очередь кыргызские компьютерные шрифты формата TrueType, основанные на модифицированной кодовой таблице ANSI/1251, и драйверы кыргызской клавиатуры.

Появления Windows 95, а затем 98 и текстового процессора Word 97 вызвали к жизни необходимость использования стандарта ANSI/Unicode 1.0 и нового поколения кыргызских шрифтов и программ для раскладок клавиатуры (1998-1999 годы) [2]. Следующее поколение ОС Windows версий NT/2000/XP позволили в полной мере использовать все достоинства кодировки Unicode 2.0 наравне с кодировкой ANSI.



В данное время это наиболее удачное решение для функционирования кыргызского языка и работы с компьютерными технологиями в мульти-языковом режиме. Кроме того, в это же время в Windows XP корпорацией Майкрософт была включена «мягкая» поддержка кыргызского языка.

К 2001 году значительный опыт «кыргызификации» Windows, накопленный за предшествующие годы, позволил выпустить многофункциональный программный продукт «Тамга-Кит» и первый национальный текстовый редактор «Тамга 1.0/2.0» уровня MS Word со встроенными средствами проверки кыргызской орфографии и работы с кыргызскими шрифтами в различных кодировках.

Программный продукт «Тамга-Кит» состоит из следующих компонентов:

1. *Кыргызификатор* Windows 9x/ME. Включает клавиатурные раскладки, системные и экранные шрифты и комплект шрифтов TTF- формата в стандарте ANSI. Основная система кодирования - также ANSI;
2. *Кыргызификатор* Windows NT/2000/XP. Включает клавиатурные раскладки, системные и экранные шрифты и комплект шрифтов TTF- формата в стандарте Unicode. Кроме того, встроены модификатор системных настроек Windows NT/2000/XP для совместного использования шрифтов в кодировках ANSI и Unicode, т.к. основной системой кодирования является система Unicode;
3. Утилиты для работы с текстами на *кыргызском языке* (конвертор кыргызских шрифтов TTF- формата в стандарте ANSI и программа расстановки переносов);
4. Библиотека *кыргызских шрифтов* формата TrueType, подготовленных для использования как в стандарте ANSI, так и в стандарте Unicode;
5. *Текстовый редактор «Тамга 2.0»* с встроенными функциями *проверки кыргызской орфографии, а также переносов и транслитерации*;
6. DLL-модуль для реализации функции *проверки кыргызской орфографии* при работе с программами *MS Office 97/2000*.
7. Русско-кыргызский терминологический электронный словарь-справочник, объем 5600 терминов;
8. Специальное ПО для оптического распознавания кыргызских текстов в программе Fine Reader, версия 5 и выше.

Программный продукт «Тамга-Кит» целиком и его отдельные компоненты прошли успешную апробацию на ряде предприятий, кроме того, продукт был представлен на выставке «Современные информационные технологии в образовании» в конце августа 2002 года. По результатам комплексного тестирования получены положительные отзывы в:

1. Нацкомиссии по госязыку при Президенте Кыргызской Республики;
2. Отделе Информационных систем управления образованием Министерства образования и культуры КР;
3. Фирме Агеораг, подразделение Агеораг-IT.

Основные позиции, отмеченные в отзывах:

- Полная работоспособность и отсутствие конфликтов при работе с Windows 95/98/ME и NT/2000/XP;

- Интуитивно-понятный интерфейс;
- Взаимосвязь всех компонентов программного продукта друг с другом, что дает возможность удобной и комфортной работы с кыргызскими текстами;
- Реализованные функции взаимной перекодировки текстов в кодировках ANSI и Unicode DOS позволяют переносить тексты и документы на кыргызском языке как с компьютера на компьютер посредством магнитных носителей, так и через среду Интернет.

На сегодня это единственное ПО такого рода в Кыргызстане.

- Программный продукт "Тамга-Kit" незаменим для пользователей, активно использующих кыргызский язык в таких областях как делопроизводство, офисные приложения, разработка и сопровождение баз данных, Интернет и электронная почта, а также в сфере просвещения и науки.

Обзор состояния языковых проблем в других странах

Для анализа и сравнения существующего программного обеспечения текстообработки (по языковым семействам, группам и языкам) ниже приведена таблица, в основном построенная на материалах корпорации Microsoft на конец 2001 года [3].

Сводная таблица реализации функций текстообработки в продуктах корпорации Microsoft (по основным языковым семьям и группам)

Семья	Группа	Язык	Функции текстообработки			
			Проверка орфо	Проверка грам.	Тезаурус	Перенос
Индоевропейская семья	Славянская	Болгарский	☐			☐
		Польский	☐	☐	☐	☐
		Русский	☐	☐	☐	☐
		Словенский	☐		☐	☐
		Украинский	☐	☐	☐	☐
		Хорватский	☐		☐	☐
		Чешский	☐		☐	☐
	Германская	Английский	☐	☐	☐	☐
		Голландский	☐	☐	☐	☐
		Немецкий	☐	☐	☐	☐
		Норвежский	☐	☐	☐	☐
		Шведский	☐	☐	☐	☐

Как видно из приведенной таблицы наиболее благоприятно дело обстоит с индоевропейскими языками. Что же алтайских и уральских языков, то наиболее продвинутыми оказались угро-финские и корейский языки. По нашему мнению в дальнейшем может быть потребуется интеграция усилий специалистов ряда стран и регионов СНГ для разработки языкового ПО сразу для ряда близкородственных тюркских языков стран Центральной Азии и России.

Алтайская и уральская семьи	Романская	Испанский	☐	☐	☐	☐
		Итальянский	☐	☐	☐	☐
		Португальский	☐	☐	☐	☐
		Румынский	☐	☐	☐	☐
		Французский	☐	☐	☐	☐
	Тюркская	Азербайдж. ¹	? ²			
		Казахский	☐			☐
		Кыргызский	☐			☐
		Татарский	?			?
		Турецкий	☐		☐	☐
		Узбекский	? ³			
	Угро-фин-ская	Венгерский	☐	☐	☐	☐
		Финский	☐	☐	☐	☐
		Эстонский	☐		☐	☐
	Корей-ская	Корейский	☐	☐		
	Япон-ская	Японский		☐		

¹ По башкирскому, туркменскому, алтайскому, хакасскому, тувинскому и якутскому языкам информации по интересующему нас вопросу не обнаружено. Далее вопросительным знаком отмечена непроверенная информация, полученная по новостным каналам Интернет, а также информация с Интернет-сайтов некоторых фирм-производителей ПО.

² Отдельный (не интегрированный в ОС Windows) программный модуль.

³ Функция доступна только для кириллицы.

Какое ПО необходимо нам сейчас для дальнейшего развития кыргызского языка и ИКТ на кыргызском языке.

В первую очередь это:

- Программы грамматического контроля кыргызских текстов;
- Программы оптического распознавания текстов на кыргызском языке;
- Программы голосового ввода и синтезаторы кыргызской речи;
- Разнообразные электронные словари и справочники;
- Обучающие программы на кыргызском языке и для кыргызского языка;
- Двухсторонние программы перевода с кыргызского на основные мировые языки и обратно.

Кроме разработки перечисленного ПО, потребуется ещё подготовка специалистов по компьютерной лингвистике, т.е. специальности на стыке языкознания и компьютерных технологий.

Появление вышеперечисленного ПО позволит внедрить в полном объеме технологии «бумажного» документооборота и делопроизводства на кыргызском языке. Это, в свою очередь, позволит значительно быстрее внедрить принципы «электронного» правительства в жизнь нашего общества на региональном уровне. И придаст импульс дальнейшему развитию образования и науки на государственном языке.

Заключение и выводы.

На основании сказанного, нам кажется, что по мере внедрения достижений ИКТ в нашу жизнь более отчетливо проявляется проблема разработки унифицированного ПО для применения в сферах образования и науки. В первую очередь это касается разработки «первичного», т.е. системного и инструментального ПО, на базе которого и будет разрабатываться «вторичное», т.е. прикладное ПО на кыргызском языке и для кыргызского языка. Все эти проблемы требуют своего решения и, конечно же, их надо решать, опираясь на общемировой опыт.

Литература

1. Асанов Э.Д. Кыргызские компьютерные шрифты для Windows. Авторское свидетельство №35. // Вестник интеллектуальной собственности Кыргызской Республики, №10, 2001, Кыргызпатент.
2. Асанов Э.Д. Разработка и построение кыргызской национальной клавиатурной раскладки для применения в ИКТ и компьютерных технологиях. // Известия ВУЗов, №№3-4, Бишкек, 2002, с.143-146.
3. Асанов Э.Д. Сохранение национальных и культурных особенностей в условиях глобального информационного общества. // Доклад на Бишкекской конференции по информационному обществу, 9-11 сентября 2002, Чолпон-Ата.

С Е К Ц И Я № 5

"РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ"

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Турсунова С.А.

Доктор, профессор, зам. директора ИИМОП КНУ

Опыт проводимых в Кыргызстане реформ привел к пониманию того, что именно эффективное развитие предпринимательства как особого, творческого типа хозяйствования, отличающегося новаторством, нахождением все более эффективных способов использования ресурсов, открытостью к новым перспективам, готовностью идти на риск, является важным условием их успеха.

Малое и среднее предпринимательство сегодня представляет самостоятельный сектор национальной экономики, к субъектам которого относятся следующие категории:

- малые предприятия;
- средние предприятия;
- крестьянские (фермерские) хозяйства - это самостоятельный хозяйствующий субъект, имеющий статус юридического лица либо осуществляющий свою деятельность без образования юридического лица, деятельность которого основана преимущественно на личном труде членов одной семьи, родственников и других лиц, совместно ведущих производство сельскохозяйственной продукции, которое базируется на земельном участке и другом имуществе, принадлежащем членам крестьянского хозяйства на праве собственности или полученными в пользование (аренду);
- индивидуальные предприниматели - физическое лицо, занятое индивидуальной предпринимательской деятельностью, как гражданин, имеющий право заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Несмотря на трудности, малое и среднее предпринимательство развивается, набирает темпы роста, решая экономические и социальные проблемы республики.

Данные таблицы 1 показывают, что за 11 лет реформ общее количество хозяйствующих субъектов сферы малого и среднего предпринимательства возросло почти в 14 раз. Наибольший рост наблюдался по крестьянским хозяйствам: их количество возросло в 18,5 раз, число индивидуальных предпринимателей - в 14,5 раза, малых предприятий - в 3,3 раза, средних - на 0,8%. Значительный рост количества крестьянских хозяйств за указанные годы объясняется реформированием сельского хозяйства, преобразованием колхозов и совхозов в крестьянские (фермерские) хозяйства.

**Количество действующих субъектов малого и среднего предпринимательства
в Кыргызстане
(единиц субъектов)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Малые предприятия	2269	5089	5942	5984	5433	6458	7400	7490	7993	7557	7555
Средние предприятия	-	-	-	1015	1160	1411	1597	1075	1004	1011	1024
Крестьянские (фермерские) хозяйства	4567	8695	15580	21264	23180	31078	38724	49277	60111	71163	84692
Индивидуальн. предп-во (физические лица, тыс. чел)	7,7	10,5	26,5	41,8	42,4	63,2	77,1	89,0	94,7	101,4	111,3
в % к предыдущему году											
Малые предприятия	-	2,2	1,2	1,01	0,91	1,2	1,14	1,01	1,07	0,94	0,999
Средние предприятия	-	-	-	-	1,14	1,22	1,13	0,67	0,93	1,01	1,01
Крестьянские хозяйства	-	1,9	1,79	1,36	1,09	1,34	1,25	1,27	1,22	1,18	1,19
Индивидуальные	-	1,36	2,5	1,58	1,01	1,5	1,2	1,15	1,06	1,07	1,1

В настоящее время из всех действующих субъектов этого сектора экономики республики по данным Нацстаткома малые предприятия составляют всего 3,7%, средние-0,5%, индивидуальные предприниматели –54,4%, крестьянские хозяйства – 41,4%.

В результате в расчете на 1 тысячу человек населения республики сегодня в среднем приходится 1,7 единиц малых предприятий, что значительно ниже, чем, например, в странах ЕС, где согласно опубликованных данных, оно составляет не менее 30¹.

Надо признать, что в республике с развитием предпринимательства связаны большие надежды на осуществление структурной перестройки экономики, вовлечение местных ресурсов в производство, создание дополнительных мест, сокращение уровня безработицы.

Отраслевая структура малого и среднего предпринимательства в 2001г. свидетельствует о сохранении предпочтительности торговых, посреднических операций, которая имела место на начальном этапе становления предпринимательства в республике.

Так, подавляющее большинство субъектов данного сектора занято в непроеизводственной сфере: 35,7% всех действующих малых и средних предприятий, а также 60% индивидуальных предпринимателей функционировало в сфере торговли, ремонта автомобилей и изделий домашнего пользования; 21,1% малых и средних предприятий – в промышленности; 9,2 – в строительстве; 8% - на транспорте и связи; 10,3 было занято операциями с недвижимым имуществом и предоставлением услуг потребителям.

Имеющиеся данные позволяют сделать вывод о том, что в республике малые предприятия создаются в основном как результат стремления каждого открыть свое "дело". Тогда как более предпочтительней, было бы инициирование создания малых предприятий круп

¹ Слово Кыргызстана. 1 октября, 2002г.

ными предприятиями, которые поручали бы им вести отдельные виды производства, оставляли бы за ними рынок услуг, научные разработки, сбыт выпускаемой ими продукции, обеспечение их сырьем, оборудованием, включение их через контрактную, субконтрактную систему, систему "франчайзинг" в крупные корпорации. Это обеспечило бы высокую эффективность крупных предприятий.

Немаловажную роль в развитии малого предпринимательства играют и причины социального характера. Именно этот сектор является основным источником создания новых рабочих мест в современной экономике. Большую роль малый бизнес играет и в смягчении социальной напряженности и демократизации рыночных отношений, поскольку именно он является основой формирования "среднего класса" и, следовательно, ослабления присущей рыночной экономике тенденции к социальной дифференциации.

В Кыргызстане доля занятых в этой сфере в настоящее время составила 62,7% всех занятых в экономике республики, из них 50% приходится на крестьянские (фермерские) хозяйства, 6,3% - индивидуальные предприниматели. На малых предприятиях работает 2,7%, а на средних - 3,7% всех занятых.

Динамика занятых в данной сфере свидетельствует о том, что при общем росте численности занятых с 89,2 тысяч человек в 1991г. до 1112,2 тысяч человек в 2001г. наблюдается снижение численности занятых на малых и средних предприятиях при ее увеличении в крестьянских (фермерских) хозяйствах, а также индивидуальных предпринимателей (табл. 2)

Таблица 2

Динамика занятых в сфере малого и среднего предпринимательства Кыргызстана
(тыс.чел.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Всего	89,2	178,9	208,1	364,3	674	836,3	920,1	975,5	972,9	1042,6	1112,2
Малые предприятия	65,7	134,4	104,5	86,7	91,4	70,7	59,6	46,4	46,2	46,6	47,6
Средние предприятия	-	-	-	96,3	108,1	131,8	111,4	75,8	70,6	66,3	66,3
Крестьян. (фермерск.) хозяйства	15,8	34,0	76,9	139,5	432,1	570,6	672,0	764,3	761,3	828,3	887,0
Индивид. предприн.	7,7	10,5	26,7	41,8	42,4	63,2	77,1	89,0	94,8	101,4	111,3
в % к предыдущему году											
Малые предприятия	-	2,0	1,2	1,8	1,8	1,2	1,1	0,78	0,99	1,0	1,02
Средние предприятия	-	-	-	-	1,12	1,22	0,84	0,68	0,93	0,94	1,0
Крестьян. хозяйства	-	2,2	2,3	1,8	3,1	1,3	1,2	1,1	0,99	1,1	1,1
Индивид. пред-ли	-	1,4	2,5	1,6	1,0	1,5	1,2	1,2	1,0	1,07	1,1

В настоящее время, как показал анализ, 80% занятых в сфере малого и среднего предпринимательства составляют занятые в крестьянских (фермерских) хозяйствах, по 10% приходится на работающих на малых, средних предприятиях и индивидуальных предпринимателей.

Исследование отраслевой структуры занятых в данной сфере подтверждает вывод о том, что субъекты малого и среднего предпринимательства в республике функционируют в основном в сельском хозяйстве.

Если судить по критерию численности занятых, очевидным становится то, что малое и среднее предпринимательство в республике представлено в основном сельскохозяйственным производством.

Так, в 2001 г. 81,5% всей численности работающих в этом секторе согласно расчетов, произведенных на основе данных Нацстаткома заняты в сельском хозяйстве.

Таблица 3

Численность занятых субъектов малого и среднего предпринимательства по видам экономической деятельности

	1999		2000		2001		2001 к 1999 %
	тыс.чел	в % к итогу	тыс.чел	в % к итогу	тыс.чел	в % к итогу	
Всего	972,9	100	1042,6	100	1112,2	100	114,3
Сельское хозяйство	777,4	80	841,9	80,8	907,0	81,5	116,7
Промышленность	43,1	4,4	45,3	4,3	46,2	4,1	107,2
Строительство	21,6	2,2	21,0	2,0	20,5	1,8	95,0
Торговля	79,6	8,2	80,4	7,7	82,3	7,4	103,4
Услуги гостиниц	5,3	0,5	6,0	0,6	6,4	0,6	120,7
Транспорт, связь	32,8	3,4	33,5	3,3	34,0	3,0	103,6
Финансовая деят-сть	2,2	0,2	2,6	0,2	2,3	0,2	104,5
Операции с недвиж.	4,9	0,5	5,6	0,5	6,6	0,7	134,7
Образование	1,1	0,1	1,1	0,1	1,1	0,1	100,0
Здравоохранение	0,98	0,1	0,99	0,1	1,4	0,2	142,8
Коммунальные услуги	3,8	0,4	3,8	0,4	4,3	0,4	113,2

Рассчитано на основе данных НСК "Малое и среднее предпринимательство в Кыргызской Республики". Б.2002.

Как видно из таблицы 3 в различных отраслях экономики сложились далеко не одинаковые возможности для развития предпринимательства. Совершенно очевидно, что в сфере услуг населению, операций с недвижимым имуществом, торговли, финансовой деятельности имеются объективные основы для более быстрого формирования малых предприятий. Именно эти сферы деятельности, как показали рассчитанные нами темпы роста численности работников малых и средних предприятий по видам экономической деятельности за последние 3 года, в силу недостаточного уровня развития, исключительной значимости для экономики республики, относительно низкой капиталоемкости стали основными областями развития малого предпринимательства.

Количественный рост субъектов малого и среднего предпринимательства, а также занятых в них сопровождался ростом вклада этого сектора в экономику республики. За последние 5 лет объем валовой добавленной стоимости, произведенной в секторе малого и среднего предпринимательства возрос с 36,7% в 1997г. до 42,9% в 2001 г. в общем объеме ВВП республики.

При этом доля малых предприятий снизилась с 12,2% в 1997г. до 9,6% в 2001г., средних предприятий оставалось стабильной, возросла доля индивидуальных предпринимателей и крестьянских хозяйств.

Это отразилось на отраслевой структуре данного сектора экономики. Так, в 2001г. субъектами малого и среднего предпринимательства было произведено 23,6% всей промышленной продукции республики. При этом их усилия сосредоточены в основном на производстве потребительских товаров. Значительную долю среди них занимают этиловый спирт, объем которого составил 98,6%, обувь – 69,4%, трикотажные изделия – 63,5%, ювелирные изделия – 62,8%, макаронные изделия – 52,1% и т.д.

На этот сектор приходится 67,5 % всех подрядных работ, выполненных собственными силами; 99,3% розничного товарооборота; 100% платных и бытовых услуг населению; 82,3% грузовых перевозок; 70,7% - перевозок пассажиров в республике.

Наиболее быстрыми темпами растет объем услуг транспорта, связи, продукция сельского хозяйства при некотором замедлении темпов роста промышленной продукции розничного товарооборота, подрядных работ.

Из всех действующих малых и средних предприятий в 2001г. 42,3% были убыточными, наибольшее число убыточных оказалось среди предприятий, занятых сельским хозяйством – 51,2%, сумма допущенных убытков, которых превысила прибыль рентабельных предприятий.

В ряду наиболее общих закономерностей в развитии предпринимательства в республике существенный интерес представляют региональные особенности и специфика. Без учета регионального аспекта эффективность проводимых социально-экономических реформ существенно ослабляется.

Как известно, для нашей республики характерна значительная дифференциация уровня социально-экономического развития отдельных регионов, что явилось одной из причин аналогичного положения и в области развития предпринимательства.

Результаты исследования подтверждают крайне неравномерное размещение субъектов малого и среднего предпринимательства по территории.

Так, в 2001г. 72,1% действующих малых и средних предприятий сосредоточены в г.Бишкек и Чуйской области, на Таласскую и Нарынскую области приходится всего по 1,4 и 1,8 % соответственно. На южные области, где проживает больше половины населения республики, приходится 20% всех действующих малых и средних предприятий. За последние 4 года изменений в территориальной структуре малых и средних предприятий не произошло.

Тогда как 41,4% крестьянских (фермерских) хозяйств республики в 2001г. размещены на

юге республики, численность работающих, на которых составила 63,5% от всех работающих в крестьянских хозяйствах.

Неравномерно распределены и индивидуальные предприниматели по территории: свыше 46% их численности работает в Чуйской области и г.Бишкек, а в Таласской области – всего 2,8%.

В определенной мере это обусловлено рядом причин организационно-технического характера, структурой общественного производства, различием в уровне социально-экономического развития регионов, фактической неадаптированностью к рыночным формам хозяйствования, низкой профессиональной подготовленностью рабочей силы. Кроме того, неравномерность развития малых предприятий по регионам и видам производственной деятельности говорит о том, что часть хозяйственных кадров еще не готова к восприятию нетрадиционных форм хозяйствования.

В настоящее время доля населения республики, занятого в секторе малого и среднего предпринимательства составила 22,2%, из них на малых и средних предприятиях работает 2,3%, в крестьянских хозяйствах – 17,7%, а индивидуальным предпринимательством – 2,2%.

Настораживающим фактом является то, что согласно опубликованных данных общая сумма налоговых поступлений от субъектов малого и среднего предпринимательства составляет всего 6-8% всех налоговых поступлений.

Косвенно показатели развития предпринимательства характеризуют реальные экономические условия, созданные в республике для формирования предпринимательства.

Это прежде всего практическая ликвидация источников формирования первоначального капитала для массового малого предпринимателя на старте. Можно выделить два источника капитала, необходимого для начала бизнеса: собственные сбережения населения и кредиты.

Первый источник был уничтожен гиперинфляцией, сокративший этот ресурс во многие десятки раз. Второй источник практически закрыт для малого предпринимательства из-за жестких условий их выдачи: высокая процентная ставка, высокий процент залогового обеспечения, нежелания коммерческих банков инвестировать ресурсы в малый бизнес из-за большого риска и отсутствия необходимых гарантий.

Возможности развития малого предпринимательства ограничивают кроме того, неравномерность и очаговость размещения производительных сил по областям и районам, “точечный” характер развития промышленных комплексов республики, наличие социально отсталых районов, фактически неадаптированных к рыночным формам хозяйствования, низкий уровень профессиональной подготовленности рабочей силы, особенно в сельской местности и малых городах, для включения в индустриальную сферу, их ограниченная мобильность, отсутствие экономических механизмов стимулирования и поддержки малого предпринимательства в республике, неотработанность организационных и правовых основ регулирования малого предпринимательства на всех уровнях хозяйствования.

Как показывает отечественная практика становления, развития предпринимательства, его

потенциал в настоящее время не использован еще в достаточной мере. Несмотря на то, что в последние годы проводилась значительная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы регулирующей сферы предпринимательства.

Для переходной экономики республики характерна необходимость выправления искривленного десятилетиями планового хозяйства общественного менталитета. В этой связи актуальным является формирование у населения чувства сопричастности к общему делу трансформации общества, духа предпринимательства.

Исходя из того, что эффективное рыночное хозяйствование возможно лишь в том случае, если на всех основных рынках товаров и услуг монополистические структуры уравниваются необходимым числом предпринимателей, обеспечивающих сохранение рынка как конкурентной среды предпринимательства, решающих ряд социальных проблем, одним из высших приоритетов в экономической политике страны является "обеспечение режима наибольшего благоприятствования для предпринимательства".

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые шаги, предпринимательство в Кыргызстане продолжает сталкиваться со значительными трудностями:

- незавершенность законодательной базы;
- жесткий налоговый прессинг;
- трудности с получением кредитов, лизинговых и других услуг.

В связи с этим предстоит усилить комплексность, селективность в реализации государственной поддержки предпринимательства, которая должна учитывать национальные приоритеты развития, охватывать все стороны и этапы предпринимательской деятельности, начиная с открытия, этапа организации производства и собственно производства и кончая этапом выхода на рынок и реализации продукции (работ, услуг). Как показала отечественная практика становления и развития предпринимательства его потенциал в настоящее время не использовал еще в достаточной мере.

В различных отраслях сложились далеко не одинаковые возможности для развития предпринимательства. Основными областями развития малого и среднего предпринимательства стали сферы услуг населению, операций с недвижимым имуществом, торговли, финансовой деятельности.

Предпринимаемые правительством меры в этой области недостаточны, несмотря на то, что в последние годы проводилась значительная работа по созданию максимально благоприятных условий для развития предпринимательства.

Несмотря на трудности предпринимательство в Кыргызстан развивается, набирает темпы роста, решая экономические и социальные проблемы республики.

Литература

1. Карпасов А. Некоторые проблемы переходного периода и развития предпринимательства в Кыргызстане (на примере малого предпринимательства). Б., канд.дисс., 2001.

2. Камчыбеков Т. Законодательности становления и развития предпринимательства КР при переходе к рыночной экономике. Б., докт.дисс., 2001.
3. Купуев П., Каримов Б. Становление и развитие предпринимательства (на материалах Кыргызской Республики). Ош, 2002.
4. Малый и средний бизнес в Кыргызстане: состояние, проблемы и перспективы. ЦЭИ НАН КР, Б., 2001.
5. Турсунова С. Становление и развитие предпринимательства в Кыргызстане. Б. КГНУ, 1996.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Фреюк Г.В., к.э.н.,

проректор Академии управления при Президенте КР

Параскевопуло Е., магистр МВА

Академия управления при Президенте КР

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы важная роль принадлежит государству. Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны, выполняло определенные функции в сфере экономики. В современных условиях любое государство осуществляет регулирование национальной экономики, с различной степенью государственного вмешательства в данную сферу. В ходе экономических реформ в результате воздействия внутренних и внешних факторов (включая приватизационные процессы, либерализацию цен, открытие внутреннего рынка для международной торговли, применение процедур банкротства и санации убыточных предприятий, развитие малого и среднего бизнеса) происходит существенное изменение структуры товарных рынков, характера и уровня монополизации экономики Кыргызстана. В связи с этим особое значение приобретает целенаправленная и активная антимонопольная политика, обеспечивающая равные и справедливые условия функционирования хозяйствующих субъектов, защиту прав производителей и потребителей, пресечение опасных для общества проявлений монополизма, исключение недобросовестных методов конкурентной борьбы, создание условий для демополизации экономики. Особенно это актуально для естественных монополий, необходимость регулирования деятельности которых обусловлена их особой социально-экономической значимостью и высокой вероятностью злоупотребления монопольным положением.

Монополизм в Советском Союзе, доставшийся в наследство всем ныне суверенным государствам СНГ, сформировался в нерыночной среде и существенно отличается от монопольных отношений, выросших из концентрации и централизации капиталов в процессе конкуренции. Этот монополизм особого рода сложился как результат огосударствления экономики, ему присуща административно-командная система управления. В отличие от рыночных монополий в западной экономике т.н. административные, или ведомственные, монополии создавались по приказу, в отраслях, обеспечивавших нужды государственного хозяйства, или имевших особое значение в его системе (металлургия, транспорт, машиностроение, нефтяная промышленность и т.п.).

Отсутствие рыночных принципов управления и распределения ресурсов, централизованное размещение инвестиций привели к формированию своеобразного технологического монополизма. Подавляющее большинство хозяйственных связей складывалось директивно, носило не экономический, а организационный и технологический характер. Монополизм в экономике переплетался с монополизацией других сфер общественной жизни.

Особенности государственной организации хозяйства, а также значительная доля сырьевых отраслей обусловили уникальную роль естественных монополий.

«Естественная монополия - состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства, а товары и услуги, производимые субъектами естественной



монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами и услугами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары и услуги, производимые субъектами естественной монополии, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар или услугу, чем спрос на другие виды товаров и услуг”.¹

Классическими примерами естественных монополий являются электроэнергетическая, нефтяная и газовая отрасли, железнодорожные перевозки, связь, а также коммунальные услуги, включая теплоснабжение, канализацию, водоснабжение и т.д. Следует заметить, что во многих странах в последние годы сфера и масштабы государственного регулирования существенно сократились как в связи с технологическими нововведениями, так и в результате появления новых подходов к формированию и регулированию соответствующих рынков.

Естественная монополия в промышленном производстве представляет собой случай, когда для общества в целом монополистическая организация производства и реализации продукции экономически более предпочтительна, чем создание конкурирующих между собой предприятий. Основной причиной возникновения и сохранения естественных монополий в сфере производственной деятельности является наличие в ряде отраслей исключительно высокой отдачи от масштаба производства одним предприятием вследствие определенных технологических особенностей.

В данных условиях, когда происходит своего рода перестановка акцентов, созревает необходимость рассматривать государственное регулирование естественных монополий в несколько другом аспекте, через призму развития конкурентных отношений на рынке. Задача регулирующих органов на данном этапе состоит в том, чтобы найти оптимальное сочетание свободы деятельности субъектов естественной монополии и их регулирования, при котором возникают условия как для равного, недискриминационного доступа всех потребителей к продукции и услугам естественных монополий, так и для развития и модернизации самой структуры соответствующих отраслей в рамках научно-технического прогресса и социальной ориентации государства. Главной задачей реформирования является создание рыночных механизмов там, где это возможно, и осуществление государственных регулирования и контроля там, где такое невозможно в принципе.

Государственное регулирование данных предприятий обусловлено самой природой естественных монополий:

- отличительная черта таких отраслей - использование сетевых структур (трубопроводный транспорт, системы водоснабжения, линии электропередачи, железнодорожные пути и т.д.). Характер предоставления таких услуг имеет социальную направленность, т.к., например, предприятие связи, владеющее основными телекоммуникационными ресурсами в стране, несет ответственность за обеспечение страны самыми необходимыми средствами связи.
- для инфраструктурных отраслей такая монополия владельца сетей является мощным барьером на вход конкурентов на данный рынок. Поскольку, если эффективная доставка продукта потребителю возможна только (или преимущественно) через протяженные сети, то для создания конкуренции необходимо строительство сопоставимых по масштабу сетей. Если раньше государство повсеместно поддерживало естественные монополии, то с развитием конкурентных отношений становится ясно, что государственное регулирование должно быть направлено, скорее, на обеспечение свободного доступа к сетям новых операторов и регулирование тех принципов и условий, на которых и предоставляется доступ.

¹ Закон “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике”, принятый Жогорку Кеңешем КР 30 сентября 1999 года.

• используя затратный метод исчисления тарифов, монополист перекладывает бремя затрат на плечи покупателей его товаров/услуг. Естественные монополии не могут быть выпущены на свободный рынок, поскольку по своей сути серьезно ущемляют потребителей и, следовательно, их деятельность в обязательном порядке должна регулироваться государством.

• активы, воплощенные в проложенных железных дорогах, телефонных линиях связи, трубопроводах и т.п. исключительно специфичны, имеют ограниченные рамки применимости и не могут быть легко переориентированы на другие рынки, т.е. возникают невозвратные издержки. Это определяет эффективность сосредоточения выпуска у единственного производителя.

Нормативно-правовая база и методы регулирования монополий основываются на принципах антитрестовского законодательства, имеющего более чем 100 летнюю историю. Такие законодательные акты, как Закон Шермана 1890 года, Закон Клейтона 1914 года и Закон Робинсона-Питмэна 1936 года, послужили основой для развития антимонопольного законодательства как в Америке, так и в европейских государствах.

Нормативными актами Кыргызстана, регулирующими деятельность естественных монополий являются Закон КР “Об ограничении монополистической деятельности, защите и развитию конкуренции” (1994), Закон КР “О естественных и разрешенных монополиях” (1999).

Закон КР “Об ограничении монополистической деятельности” - определяет организационные и правовые основы развития конкуренции, меры по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования республиканского товарного рынка. Закон дает определения основным понятиям, таким как конкуренция, товарный рынок и т.п. В частности, в статье 4 дается определение доминирующего положения субъекта на рынке, определяемое как “исключительное положение хозяйствующего субъекта на рынке определенного товара, дающее ему возможность оказывать решающее влияние на конкуренцию, затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, если его доля на соответствующем товарном рынке определенного товара превышает 35 процентов или предельную величину, ежегодно устанавливаемую государственным антимонопольным органом Кыргызской Республики”. Закон запрещает использование методов недобросовестной конкуренции, а также действия субъекта, занимающего доминирующее положение, направленные на существенное ограничение конкуренции.

Закон также определяет задачи антимонопольного органа. К ним относятся:

- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства;
- разработка и осуществление мер по предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;
- защита законных интересов граждан и других потребителей от проявлений монополизма и недобросовестной конкуренции.

Закон КР “О естественных и разрешенных монополиях” - регулирует отношения, возникающие на товарных рынках Кыргызской Республики, в которых участвуют субъекты естественных и разрешенных монополий, потребители (абоненты), органы исполнительной власти и местного самоуправления при исполнении функций управления на этих то-

варных рынках. Закон дает определение субъекту естественной и разрешенной монополии как хозяйствующему субъекту (юридическому лицу), занятому производством (реализацией) товаров в условиях естественной и разрешенной монополий. Статья 5 определяет методы регулирования естественных монополий:

- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения цен (тарифов) или их предельного уровня;
- установление предельного уровня рентабельности;
- определение потребителей (абонентов), подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре / услуге, производимом субъектом естественной и разрешенной монополий, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей;
- установление величины торговой надбавки.

Госкомиссия по антимонопольной политике ведет Государственный Реестр субъектов естественных и разрешенных монополий с целью:

1. осуществления государственного контроля над деятельностью хозяйствующих субъектов, занимающих монопольное положение на рынке;
2. недопущения необоснованного повышения или понижения цен;
3. недопущения снижения качества товаров и услуг;
4. недопущения необоснованного сокращения производства, или объема оказываемых услуг”.

Хозяйствующие субъекты, включенные в Государственный реестр, обязаны соблюдать требования Закона Кыргызской Республики «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике». То есть, представлять на утверждение или согласование в соответствующий уполномоченный орган проекты цен и тарифов на продукцию или услуги (с обоснованиями), по которым они включены в Государственный реестр.

В настоящее время в республиканский Реестр субъектов естественных и разрешенных монополий включены 14 естественных и 38 разрешенных монополий, регулирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике».

По сравнению с прошлым годом произошли некоторые изменения в Реестре. Так, например, аэродром совместного базирования “Кант” более не является субъектом естественной монополии. Добавлено 2 новых естественных монополиста – ОАО “Бишкекское предприятие тепловых сетей” и АО “Кыргызнефтегаз” в сфере добычи и реализации природного газа. Также среди естественных монополистов такие предприятия, как Управление Кыргызской железной дороги, АО “Кыргызгаз”, ОАО “Кыргызтелеком”, “Кыргызпочтасы”, ОАО “Электрические станции”, ОАО “Национальная электрическая сеть”, региональные предприятия, занимающиеся реализацией электроэнергии, аэропорт “Манас”, “Кыргызаэронавигация”.

Появляются и новые субъекты разрешенной монополии, список которых в 2002 году состоял из 23 субъектов. Наряду с АО НА “Кыргызстан аба жолдору”, предоставляющим услуги по внутриреспубликанским авиаперевозкам, появляются 2 новые авиакомпании – ОсОО “Итек-Эйр” и ОАО “Алтын-Эйр”. Традиционно разрешенными монополистами являются АООТ “Кантский цементно-шиферный комбинат”, АО “Майлуу-Сууйский элек-

троламповый завод". АО "Реестма-Кыргызстан" выделилась из состава "Кыргызтаме-кеси" и стала самостоятельным субъектом разрешенной монополии. В списке монополи-стов остались такие предприятия, как АО "Учкун", ОсОО "Алабель Corporation", ОсОО "Алтын-Тамга", занимающиеся печатанием газет и специальной бланочной продукции. Расширился список предприятий, выпускающих спиртные напитки.

Исключены из Реестра ОсОО "Чуй-Гласе", АО "Бета-Кыргызстан – Int.", СП "Кыргыз Петролиум Компани", ГППН "Мунай".

Так как рассмотреть деятельность всех естественных монополий в рамках одной статьи не представляется возможным, хотелось бы попытаться увидеть проблемы и перспекти-вы государственного регулирования на примере одного предприятия – национального оператора связи ОАО "Кыргызтелеком" (далее ОАО КТ).

Основным видом деятельности ОАО "Кыргызтелеком" является предоставление услуг международной, междугородной и местной электрической телефонной связи Правитель-ству КР, предприятиям и организациям, населению КР. Телекоммуникационная сеть КТ охватывает все области и районы Кыргызстана, обеспечивает беспрепятственное осуще-ствление местной связи, удовлетворяющее требования всех категорий пользователей. Традиционными потребителями услуг КТ является население, бюджетные и коммерчес-кие организации. Рынок потребителей характеризуется населением Кыргызстана, кото-рое составляет более 5 млн. человек. До 31 января 2003 года КТ обладал эксклюзивным правом на оказание услуг международной и междугородней связи.

"Кыргызтелеком" включен в Государственный реестр субъектов естественных и разре-шенных монополий, его деятельность регулируется двумя органами – Госкомиссией по антимонопольной политике (согласование тарифов и контроль за сделками) и Государ-ственным Агентством связи (установление тарифов).

Деятельность ОАО КТ регулируется Законом об электрической и почтовой связи.

Закон КР "Об электрической и почтовой связи" - устанавливает правовые основы для эк-сплуатации сетей связи и предоставления услуг электрической и почтовой связи в Кыр-гызской Республике. Закон определяет основные принципы деятельности, такие как га-рантия конкурентных отношений, поддержка предоставления высококачественных тра-диционных и инновационных услуг связи, доступность сетей электросвязи во время чрез-вычайных ситуаций. Закон разграничивает функции Правительства КР и Министерства транспорта и коммуникаций в области разработки и проведения государственной поли-тики в отрасли связи, а также функции госкомиссии по радиочастотам по разработке рекомендаций, общих процедурных правил и определению порядка использования ра-диочастотного спектра на территории Кыргызской Республики. Закон назначает Нацио-нальное агентство связи как единый регулирующий орган и определяет его функции как контроль и поддержку свободной конкуренции между операторами связи, обеспечение равного доступа всех пользователей к сетям электросвязи общего пользования, контроль за качеством предоставляемых услуг. Именно НАС выдает лицензии и сертификаты, ус-танавливает цены и тарифы, регулирует условия совместного пользования общих сетей операторами связи. Закон определяет принципы лицензирования, содержание лицензии и т.п. В частности, в статье 13 определена лицензия АО КТ, которая должна включать:

- обязательство предоставлять услуги электросвязи общего пользования любому лицу в любой части Кыргызской Республики там, где это технически или экономически воз-можно, причем отказ или невозможность предоставления услуг должны быть обосно-ваны;
- право собирать плату за использование сетей электросвязи и услуги электросвязи со

всех пользователей, включая средства массовой информации, министерства, административные ведомства и иные государственные органы;

- право вести переговоры с иностранными организациями электросвязи и иностранными службами электросвязи и вести расчеты с такими организациями и службами в соответствии с применимыми международными нормативными актами и другими принципами;
- обязательство в отношении развития сети электросвязи общего пользования;
- обязательство в отношении управления национальными междугородными и международными услугами электросвязи
- право заключать соглашения с другими службами электросвязи, предусматривающие распределение доходов или иные условия;
- обязательства, касающиеся показателей общей эффективности деятельности Кыргызтелекома, включая соответствие услуг требованиям нормативных документов по стандартизации;
- обязательство не приостанавливать и не прерывать работу любой сети электросвязи общего пользования или предоставление услуг электросвязи общего пользования или телефонов-автоматов (таксофонов) без предварительного разрешения Государственного агентства связи;
- обязательство в отношении создания справочной службы.

Лицензия АО "Кыргызтелеком" устанавливает порядок регулирования цен за использование сетей и услуг, предоставляемых КТ на эксклюзивной основе.

В статье 15 Закон устанавливает, что сети, а также отдельные средства и сооружения связи могут находиться в любой форме собственности, принятой в Кыргызской Республике.

В отношении договоров о междоузеловом соединении ГАС может устанавливать общие условия, включая принципы ценообразования, которым должны соответствовать договоры о междоузеловом соединении.

Тарифная политика в области электросвязи, напрямую связанна с процессами приватизации, демонополизации и либерализации цен в Кыргызстане. От нее зависят не только платежеспособный спрос потребителей услуг связи и финансовое благополучие их производителей, но и вклад в развитие отрасли связи, и пополнение бюджета страны, получающего часть прибыли от реализации услуг связи. В рамках совершенствования системы ценообразования необходимо не только стремиться к повышению инвестиционной привлекательности отрасли (некоторые под этим понимают лишь кратный рост тарифов), но и учитывать доходы массового потребителя традиционных услуг связи – населения. Одним словом, основной задачей государственного регулирования тарифов остается соблюдение баланса интересов производителей и потребителей, которую на практике выполнить бывает очень сложно. Чтобы соблюсти интересы всех заинтересованных сторон, тарифная политика должна стать достаточно гибкой и отказаться от исторически сложившихся тенденций, преодолеть которые достаточно трудно.

Существовавшее в СССР централизованное ценообразование на услуги связи и механизм перекрестного субсидирования убыточных услуг за счет высокорентабельных обеспечивали единые на всей территории страны тарифы.

Искусственно сдерживаемые на протяжении нескольких десятилетий тарифы на наиболее массовые услуги, потребляемые населением (в частности, абонентная плата за телефон или услуги местной связи) были очень низкими (часто ниже себестоимости) и существовали за счет доходов междугородней телефонной связи.

Так, например, в России, практика искусственного сдерживания тарифов для населения сохранялась почти до конца 1994 года. К концу 1994 года тарифы на услуги связи возросли по сравнению с 1991 годом всего в 1073 раза при росте цен по промышленности, энергетике и грузовому транспорту соответственно в 1122, 468, 2197 раз. Попытки восполнить потери за счет делового сектора, который занимает только 10% емкости телефонных сетей, так же как и получить государственные дотации при дефиците бюджетных средств, не принесли успеха. Поэтому в конце 1994 года было положено начало процессу приостановления наращивания тарифов для хозрасчетных предприятий и увеличения их для населения.

Та же картина наблюдается и в Кыргызстане – происходит постепенное сближение тарифов на аналоговые и цифровые линии, в купе с выравниванием тарифов по группам потребителей. Действующие тарифы не могут компенсировать затрат на реконструкцию и развитие телефонных сетей. Техническое состояние телефонных сетей, особенно в регионах очень низкое. Хотя сейчас и идет внедрение станций с программным управлением, происходит освоение новейших технологий, все это требует огромных вложений. Одним из основных источников покрытия капитальных затрат являются собственные доходы, которые могут быть обеспечены за счет соответствующих уровней тарифов.

В условиях перехода к рынку проблема ценообразования становится особенно важной и сложной. От ее решения зависят и удовлетворение потребностей в товарах и услугах, и оценка результатов деятельности предприятий, и темпы развития производства. Как в случае государственного регулирования тарифов, так и в случае их свободного формирования в основе ценообразования должна лежать рыночная стоимость, учитывающая общественно-необходимые затраты труда, то есть себестоимость и прибыль, достаточная для рентабельной работы предприятий связи.

Закон КР “Об электрической и почтовой связи” требует, чтобы цены на услуги связи устанавливались “Кыргызтелекомом” на определенный период, исходя из следующих принципов:

- цены должны быть ориентированы на себестоимость, исключаящую перекрестное субсидирование;
- цены должны быть сопоставимы с соответствующими международными базовыми ценами с учетом максимального удовлетворения потребностей граждан в услугах связи;
- цены должны быть структурированы, а их уровень установлен таким образом, чтобы максимально способствовать привлечению инвестиций в сектор электрической и почтовой связи;
- при установлении цен должны учитываться положения и рекомендации международных организаций, членом которых является Кыргызская Республика.

В настоящее время в ОАО КТ существуют два уровня тарифов для абонентов разных категорий: для населения и для делового сектора. Более низкие ставки фиксированных тарифов установлены для населения. Кроме того, для организаций, финансируемых из бюджета, установлена в пониженном размере абонплата за пользование аналоговым телефоном, соединительными линиями и прямыми проводами.

Для всех организаций в г. Бишкек введена повременная плата за местные разговоры в размере 0,07 сом за каждую минуту разговора сверх лимита в 400 минут в месяц.

Тарифы на традиционные услуги связи: услуги городской и сельской телефонной связи, междугородные телефонные переговоры в пределах республики, стоимость слова телеграммы, услуги радиотелефонии рассчитываются как себестоимость плюс рентабельность в размере 25%. Сложность расчетов заключается в том, что очень трудно выделить затра-

ты по каждому виду услуг, поэтому их себестоимость определяется расчетным путем. Действующие в настоящее время тарифы на данные услуги - ниже себестоимости.

Основным документом для тарификации предоставляемых услуг является Прейскурант №125-II "Тарифы на услуги связи", утвержденный в 1997 году Государственным департаментом по антимонопольной политике при Министерстве финансов КР и 13 Дополнений к нему (что создает большие неудобства и путаницу при тарификации услуг).

В связи с окончанием срока действия эксклюзивного права ОАО "Кыргызтелеком" на оказание услуг междугородней и международной телефонной связи и началом формирования конкурентных отношений на этом рынке услуг электрической связи произошло разделение тарифов ОАО КТ на регулируемые и нерегулируемые. Необходимость выделения услуг, оказываемых на конкурентной основе и услуг, имеющих признак доминирования, назрела уже давно. Технологический прогресс не стоит на месте. С развитием альтернативных способов связи, таких как сотовая связь или IP телефония, предоставляющая более дешевую международную связь, ОАО КТ, имеющий де юре эксклюзивное право, де факто начал терять свое монопольное положение в области международной связи.

8 февраля 2003 года Приказом Госкомиссии при Правительстве КР по антимонопольной политике № 32 был утвержден перечень услуг электрической связи, предоставляемых операторами, занимающими доминирующее положение на рынке связи, и подлежащих государственному регулированию. К ним относятся:

1. Услуги местной голосовой телефонии, включая свободный доступ к национальным услугам (пожарная, скорая помощь, милиция, газовая служба, информационно – справочные услуги):

- плата за предоставление права пользования телефоном (за установку)
- абонементная плата
- стоимость одной минуты при повременной оплате

2. Услуги междугородной телефонной связи внутри республики:

а) по автоматической телефонной связи

б) по заказу через телефониста, в том числе:

- по предварительному заказу
- по срочному заказу

3. Аренда междугородных и внутризональных каналов

4. Аренда линейно-кабельных сооружений

5. Предоставление каналов и технических средств для телевизионного и звукового вещания

6. Передача телеграмм всех видов в пределах республики.

Тарифы на все остальные услуги не регулируются государством.

Эти изменения отражают общую тенденцию последнего времени, характерную для ряда стран – либерализация соответствующих рынков. Ее суть заключается в том, что как государство, так и сам субъект естественной монополии, владеющий определенной инфраструктурой должны обеспечить свободный доступ к ней другим участникам рынка.

В прошлые годы, а особенно на этапе создания и раннего развития инфраструктуры естественных монополий речь шла, в первую очередь, о защите естественных монополий. В обмен на избавление от конкуренции (и тем самым определенную гарантию возврата

инвестиций) на компании накладывались обязательства - например, обеспечения потребностей в данном виде услуг всех потенциальных их потребителей на данной территории.

Опыт целого ряда стран и различных сфер естественных монополий привел к пониманию как плюсов, так и минусов эксклюзивных прав. Плюсы достаточно очевидны - это стабильность и предсказуемость бизнеса, облегчающие привлечение инвестиций для его становления и развития. Среди минусов - сдерживание конкуренции и развития рынка, господство единственного производителя - обладателя эксклюзивного права, сращивание бизнеса с властью.

В настоящий момент государственное регулирование, осуществляемое Госкомиссией по антимонопольной политике и Государственным Агентством связи в отношении ОАО КТ, производится в форме ценового регулирования и заключается в согласовании затрат, которые могут быть отнесены на себестоимость.

Следует отметить, что сейчас отсутствует какая-либо достаточно четкая методика определения себестоимости и формирования тарифов для ОАО КТ.

Так как отрасль связи достаточно специфична, то распределение общих затрат по отдельным видам основных услуг является сложным и трудоемким процессом.

Особенности технологических процессов в отрасли связи в основном таковы, что одни и те же производственные ресурсы участвуют в создании различных услуг разных подотраслей и наоборот, т.е. в создании одной услуги могут быть задействованы ресурсы различных производственных структур. В связи с этим, затраты специализированных подразделений относятся на услуги одной подотрасли, а затраты подразделений объединенного типа необходимо предварительно распределить по подотраслям и только после этого распределять их по услугам.

Соотношение затрат по подотраслям и видам услуг связи изменяются незначительно в течение продолжительного периода времени. Поэтому в ОАО КТ затраты исчисляются по определению удельных весов, на основании которых распределяются затраты по видам услуг. Но все это определяется расчетным путем, и довольно приближенно.

Например, в создании услуги "междугородние разговоры" задействованы 6 цехов, каждый из которых является объединенной структурой и предоставляет и другие виды услуг. Сначала определяется удельный вес цеховых затрат в общих затратах. Затем затраты на данную услугу в этом цехе определяются по удельному весу какого-либо показателя. Одного универсального показателя для всех цехов нет. В каждом конкретном случае это будет либо удельный вес каналов по каждому из направлений в общей сумме каналов, либо количество человек, занятых на данной услуге, либо удельный вес исходящего обмена в общем обмене. Расчет по удельному весу амортизации оборудования практически невозможен, т.к. трудно рассчитать, сколько времени данное оборудование задействовано для производства именно услуги междугородной связи.

Механизм ценообразования должен базироваться на объективности в отражении затрат организаций связи при установлении тарифов, компенсации эксплуатационных затрат, получении необходимой прибыли, учете инфляционных процессов в экономике.

Совершенствование механизма регулирования ценообразования предполагает приведение тарифов в соответствие с реальной себестоимостью услуг, прекращение перекрестного субсидирования, тарификации услуг связи по двум категориям пользователей (население и организации).

Создание противозатратного механизма ценообразования требует перехода от простых методов ценового регулирования к более совершенным, обеспечивающим мобильность

принятия решений в зависимости от складывающейся экономической ситуации и стимулирующим спрос на услуги связи.

В развитых странах с рыночной экономикой правовые системы регулирования естественных монополий совершенствовались в течение многих лет, поэтому они, конечно, ушли далеко вперед по сравнению с кыргызским законодательством. Можно выделить 3 основные формы государственного регулирования естественных монополий:

- организация конкурсов за вход на монопольный рынок, применяемая в 37 странах на рынке коммунальных услуг (например, водоснабжение во Франции)
- ценовое регулирование деятельности непосредственно на рынке, в которое входит регулирование нормы прибыли и регулирование тарифов
- участие в прибыли (profit-sharing regulation) – покупка государством части акций компании, дающей право влияния на стратегию развития фирмы.

Конкуренция на монопольном рынке организуется в форме конкурса (аукциона). Его победитель приобретает исключительное право производства в масштабах страны или на локальном рынке.

При достаточном числе участников конкурса за вхождение на рынок и отсутствии сговора, соперничество между ними может привести к устранению монопольных цен. Среди достоинств такой формы контроля над естественными монополиями можно перечислить:

- простота и эффективность механизма раскрытия частной информации компаний-производителей
- подчинение их деятельности запросам потребителей, а не регулирующего органа
- сокращение роли регулирующего органа до минимума.

Однако существуют и недостатки, среди которых сложность в устройении конкурса, разработки его методологической основ, условий и процедур

В некоторых странах используют метод регулирования верхнего предела тарифа с учетом дефлятора X . Этот метод был специально создан для того, чтобы дать регулируемым предприятиям стимулы для повышения эффективности, с тем, чтобы выгода, получаемая от этого, впоследствии переходила бы к потребителям в виде снижения цен.

Суть данной модели заключается в установлении на согласованный (4-5 лет) срок формулы расчета ежегодного тарифа, которая содержит дефлятор и так называемый фактор повышения производительности (X).

В условиях инфляции, а учитывая ее хронический для современной экономики характер, фиксирование абсолютной величины тарифа нецелесообразно с точки зрения и потребителей, и производителей, грозя последним банкротством. Следовательно, по возможности тариф должен фиксироваться не в абсолютных, а в относительных ценах, например, относительно индекса потребительских цен.

$$P_1 = P_0 * (\text{ИПЦ} - X),$$

где P_0 - цена в базовый период, P_1 - цена в отчетный период, ИПЦ - индекс потребительских цен, X - корректирующий фактор.

Данная модель регулирования естественных монополий имеет ряд достоинств:

- в центре внимания находится наиболее важный для потребителей параметр - уровень цен.
- упрощение процесса регулирования для компаний и регулирующих органов. Компания

может изменять уровень и структуру тарифов по заданной формуле, а регулирующий орган не должен участвовать в изнурительных процедурах пересмотра цен и детального рассмотрения инвестиционной программы.

Существуют и недостатки данного метода:

- у предприятия исчезает стимул к повышению качества услуг. Система регулирования стимулирует сокращение операционных издержек, чего можно достичь, в частности, за счет снижения качества услуг.
- сложность заключается в правильном вычислении дефлятора X . Он определяется на основе оценок перспективного спроса, объема капиталовложений, величины прибылей от прочей (нерегулируемой) деятельности, вероятности снижения издержек и роста производительности, а также потребностей в инвестициях.

Другой метод регулирования цены базируется на регламентировании норм прибыли.

При данном методе структура тарифа разрабатывается так, чтобы избежать нечестной и несправедливой дискриминации. Отсюда тариф должен устанавливаться по каждому виду продажи или характеру услуги, что обычно требует разбивки по ним еще издержек на основе какого-либо принципа, например, объемов производства и продаж, величине прямых издержек, получаемых прибылей и т.п.

В рамках данной системы регулирования, если цены перестают покрывать издержки компании, то она имеет право обратиться в регулирующий орган для пересмотра тарифа. Причем предприятия должны получать разрешение не только на повышение тарифов, но и на изменение их структуры, а в ряде случаев даже на снижение.

Новые методы регулирования национального оператора связи необходимы и в свете происходящей демонополизации отрасли связи и развития конкурентных отношений.

Основной задачей демонополизации отрасли связи является дальнейшее развитие рынков услуг связи, совершенствование защиты прав потребителей услуг связи, развитие конкуренции и предпринимательства, создание необходимых условий для эффективного государственного контроля и регулирования деятельности в области связи.

Проводя программу демонополизации отрасли связи, государство предусматривает достижение следующих целей:

- повышение эффективности производства в отрасли связи на основе рыночного регулирования экономических процессов;
- совершенствование системы государственного управления и регулирования в отрасли связи, в том числе антимонопольного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов на рынках услуг связи;
- формирование конкурентной среды и насыщение рынков услугами связи, активизация инвестиционного процесса в отрасли;
- защиту прав потребителей услуг связи.

Рассматривая конкуренцию в отраслях с естественными монополиями, следует отметить, что в каждой отрасли есть разные сегменты: некоторые из них могут иметь конкурентный характер, некоторые – монополистический. В этом случае правительство должно раздробить рынок и позволить и стимулировать, а в некоторых случаях даже навязывать конкуренцию в конкурентных сегментах, и создавать специальную систему стимулов в монополистических сегментах.

В данный момент конкурентная среда на рынке услуг связи в Кыргызстане выглядит сле-

дующим образом: альтернативные операторы, деятельность которых не регулируется государством, и которые не имеют обязательств по предоставлению социально значимых услуг, обслуживают сегмент корпоративных клиентов, т.е. наиболее рентабельный и прибыльный. ОАО КТ вынуждено предоставлять нерентабельные социально значимые услуги по ценам ниже их себестоимости и покрывать затраты на их предоставление за счет других высоко рентабельных услуг. С одной стороны, положение национального оператора связи и владение инфраструктурной сетью дает некоторые конкурентные преимущества, с другой - регулирование государством ограничивает деятельность предприятия.

Следует отметить, что инструменты регулирования могут быть эффективны только тогда, когда политическая система создает для этого соответствующую среду. Т.е. существует стабильная правовая система, которая соблюдает баланс между защитой прав частной собственности и интересами общества, направленными против монополистического поведения участников рынка; когда существуют регуляторные институты, которые отвечают за контроль над предоставлением услуг, выполнением условий контрактов и за регулирование тарифов и качества услуг. В странах с хорошо развитой системой регуляторных институтов основным требованием является независимость органов регулирования, которая позволяет им принимать рациональные решения, не взирая на давление, ни со стороны политических деятелей, ни со стороны самой монополии.

Суммируя все вышесказанное, можно выделить следующие современные задачи государственного регулирования:

- оптимизация структуры тарифов на услуги общедоступной электрической связи по регионам, подотраслям электросвязи и категориям потребителей;
- совершенствование системы взаиморасчетов между операторами электросвязи в целях обеспечения возможности юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имеющим лицензии на право предоставления услуг связи, доступа к сети электросвязи общего пользования на справедливой (недискриминационной) основе;
- обеспечения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, в том числе инвестиционной, с целью недопущения необоснованного увеличения издержек, цен (тарифов) на услуги, реализуемые в режиме естественно-монопольного состояния рынка;
- поэтапного сокращения перекрестного субсидирования на основе выравнивания тарифов по регионам, контингентам потребителей (при адресной поддержке социально незащищенных групп населения);
- упорядочения предоставления ценовых льгот хозяйствующим субъектам.



КАЧЕСТВО ВУЗА В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ

Абдыжапаров А.С.

к.т.н., декан ФЭУ Академии управления при Президенте КР

Главной проблемой образования является то, что государство рассматривает систему образования как часть сферы социального развития, а не как производственную отрасль экономики, выпускающую особую продукцию, ценность и значимость которой с годами возрастает. Учитывая этот факт образовательные структуры должны использовать корпоративные принципы работы, обеспечивая прозрачность и открытость деятельности. Вузовской системе нужен рынок и конкуренция. Вузы как корпорации должны представлять финансовые отчеты деятельности, чтобы общество, работодатели и родители знали как и куда расходуются финансовые средства. Именно корпоративная среда поможет вузам достичь качества и открытости деятельности и применить современные методы управления, поднять эффективность работы за счет адресного использования спецсредств. Образовательная организация, прививая своим выпускникам высокие этические нормы, дает им определенные профессиональные знания и навыки для работы в рыночных условиях. Для обеспечения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг образовательная организация должна углубленно изучать факторы, влияющие на качество процессов, протекающих в вузе и на рынке.

В настоящее время необходимо шире внедрять аудит и мониторинг качества учебных программ, путем анализа существующих программ, степени подготовленности выпускников, о росте зарплаты ППС, НИР. Необходимо более квалифицированное планирование потребности в специалистах, усиление роли предприятий.

От чего зависит качество образовательной организации? Во-первых, от внешней среды, которая включает экономическую ситуацию в стране, законодательную базу и платежеспособность населения.

Внутренняя организация управления вузом – включает положение вуза на рынке образовательных продуктов, знание рынка и тенденции его развития, соответствие качества продуктов и услуг требованиям работодателей, наличие квалифицированного персонала, соответствующих информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и сервиса.

Чем определяется качество для вуза? Во-первых, для работодателей получение специалиста с требуемыми параметрами качества, для руководителей вуза долговременная конкурентоспособность и стабильное развитие образовательной организации.

Основными показателями организационной системы (качество корпоративного управления) являются показатели результативности: количество выпускников (нашедших работу);

- экономичность деятельности.
- качество образовательных продуктов
- качество персонала
- восприимчивость к новшествам
- действенность

Критерии результативности являются количественным отражением качества менеджмента вуза.

Качество образовательных продуктов – показатель, отражающий степень соответствия вуза в отношении ее продуктов ожиданиям работодателей. Особенностью этого показателя является наличие качественных признаков продуктов и услуг образовательной орга-

низации – совокупность потребительских свойств (определенные навыки и знания выпускников), экономичность – характеризует степень использования образовательной организацией необходимых ресурсов (финансовых, материальных, людских). Экономичность определяется путем сопоставления этих ресурсов, которые предполагалось израсходовать для достижения конкретных образовательных целей, с ресурсами которые фактически были использованы. В основном это расходы, связанные с обеспечением учебного процесса ИК техникой и созданием нормальных условий работы вуза.

Качество персонала – показатель, определяющий активность лиц на социально-технические аспекты их деятельности: мотивации, технологические, социальные и межличностные отношения. Критерий может оцениваться через такие параметры: - степень загрузки преподавателей, конкретность, издаваемость, рост квалификации через тренинги, научные достижения, антикоррупционность.

Инновационность – показатель, характеризующий насколько быстро вуз использует и внедряет новые образовательные технологии, услуги и учебные программы.

Одним из главных показателей является действенность, которая означает степень достижения образовательной организацией поставленных целей и означает, производит ли вуз нужных специалистов в необходимом количестве и вовремя. Показатель действенности наиболее тесно связан с функцией менеджмента, как планирования: что будет достигнуто в результате и по каким стандартам.

Анализ деятельности вуза показывает, что существует три ключевых фактора успеха вуза:

1. Стратегия развития образовательного бизнеса (правильное позиционирование вуза на рынке, анализ конкурентов и состояние рынка).
2. Квалификация и персонал.
3. Внутренняя структура и технология управления.

Эти факторы образуют ядро организационного инжиниринга, формирующие качество вуза.

Данное положение соответствует положению качества образовательной структуры с точки зрения международных стандартов ИСО 9000.

В связи с этим выделены четыре ключевых положения, которые должны придерживаться руководители образовательной организации:

1. Сосредоточение внимания на работодателях;
2. Сосредоточение внимания на управлении образовательным процессом;
3. Сосредоточение внимания на проведении непрерывных улучшений образовательного процесса;
4. Максимальное вовлечение сотрудников в обеспечение качества .

Чем обеспечивается высокое качество:

- умением менеджмента образовательной организации проводить маркетинговый анализ;
- полнотой и своевременностью информации о рыночной среде, о новых продуктах, действиях конкурентов;
- наличие полной и достоверной информации о текущем состоянии компонентов организационного потенциала в их увязке между собой и с перспективами развития рынка образовательных услуг – постоянной выработкой управленческих решений, направленных на повышение качества.

В противном случае образовательная организация сталкивается с такими проблемами – как упущенные возможности:

- нереальные цели
- нестыковка и раздор между подразделениями
- несогласованность управления
- неконтролируемый рост расходов
- неэффективные затраты
- потеря контроля над вузом

Что же составляет организационный потенциал вуза? Взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга структуры, такие как:

- функциональная и административная структура
- профессорско-преподавательский состав;
- технология образовательных процессов;
- финансовое управление;
- учебно-вспомогательный персонал;
- информационные системы.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Крам Р.,

Университет Флориды-Гейнсвилл,

Кыдыралиев С.К.,

Академия Управления при Президенте КР.

Говоря об анализе инвестиционных проектов, мы имеем в виду следующую ситуацию: необходимо решить представление в виде таблицы:

Периоды времени	0	1	2	...	n
Денежные потоки	CF_0	CF_1	CF_2	...	CF_n

Кроме этого мы будем говорить о том, какой из нескольких взаимоисключающих проектов предпочтительнее для инвестора.

Пример 1. Мы должны решить, какой из трех взаимно исключающих проектов принять:

проект А

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	-10	2	3	6	5

проект В

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	-10	6	3	6	1

или проект С

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	-10	1	4	2	2

Решение. Проект С исключаем сразу, так как вложив в проект 10 денежных единиц (на это указывает знак “-” перед числом 10), мы получаем меньше: $1+4+2+2 = 9$.

Из двух оставшихся проектов, с учетом стоимости денег во времени, конечно же стоит выбрать проект В, так как суммы положительных денежных потоков обоих проектов одинаковы, но в проекте А, по итогам 1-го периода ожидается получение 2 денежных единиц, в это же время по проекту В 6, и эта разница “компенсируется” только в последнем периоде.

Пример 2. Ситуация усложняется, если вместо проекта А рассматривать проект А1 (изменение в последнем столбце):

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	10	2	3	6	10

В этом случае, мы должны решить, что для нас лучше: получить деньги раньше или большую сумму позже. Это, как нам известно, типичная ситуация для финансовых расчетов.

В предложенном примере задача может быть переформулирована следующим образом: при какой ставке интереса 4 ($=6 - 2$) денежные единицы полученные в 1-м периоде по проекту В эквивалентны 9 ($=10 - 1$) денежным единицам, полученным в 4-м периоде по проекту А1.

В последней формулировке это стандартная задача на сложный интерес – найти значение k , удовлетворяющее уравнению $4(1+k)^3 = 9$.

Ее решение: $k = 0,31$.

Другими словами проект В лучше проекта А1 при ставке интереса превосходящей 31%.

Следующий вопрос: как сравнить проекты имеющие более чем два разных денежных потока?

Для ответа на этот вопрос предлагается использовать методику, основанную на использовании разностных уравнений.

Определение Линейным разностным уравнением 1-го порядка называется уравнение

$$x_n = a_n x_{n-1} + b_n \quad (1)$$

где x_k – значение исследуемой величины в k -тый период, a_n и b_n – коэффициенты (заданные числа).

Пример 3. На счет в банке положено \$100 при интересе 8%. Сколько денег будет на этом счете через 2 года, если в конце каждого полугодия со счета снимается \$10?

Примечание. (Для лиц мало знакомых с финансами.)

При формулировке условий в финансах, если нет специальной оговорки, указывается годовая ставка интереса. По умолчанию, предполагается рациональное поведение, в данном случае, это означает, что деньги снимаются после капитализации. Капитализацией называется процесс начисления интереса. В данной задаче, в соответствии с условиями, в конце каждого полугодия к деньгам, имеющимся на счете на начало данного полугодия будут добавляться 4% ($= 8\% : 2$) от их количества.

Решение. Из условий следует, что количество денег, имеющихся на счете в начале каждого полугодия связано с их количеством в конце этого полугодия и, соответственно, в начале следующего полугодия уравнением $x_n = (1 + 0,04) x_{n-1} - 10$.

Нам требуется найти значение x_4 , зная что $x_0 = 100$.

Ответ можно получить, сделав 4 шага:

$$x_1 = (1 + 0,04) x_0 - 10 = (1 + 0,04) 100 - 10 = 94;$$

$$x_2 = (1 + 0,04) x_1 - 10 = (1 + 0,04) 94 - 10 = 87,76;$$

$$x_3 = (1 + 0,04) x_2 - 10 = (1 + 0,04) 87,76 - 10 = 81,27;$$

$$x_4 = (1 + 0,04) x_3 - 10 = (1 + 0,04) 81,27 - 10 = 74,52.$$

Пример 4. Применим разностное уравнение к анализу проекта А

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	10	2	3	6	5

считая что периоды времени соответствуют годам.

В начале следует определиться с деньгами, которые вкладываются в проект. Обычное предположение заключается в том, что деньги на проект берутся займы. Если даже используются свои деньги, все равно утверждение корректно, так как существуют альтернативные варианты использования этих денег.

Раз деньги взяты займы, то за их использование нужно платить. Обычно, эта плата указывается в виде процентов от занимаемой суммы – стоимости капитала - k .

Предположим, что деньги на проект удалось получить при ставке
 $k = 20\% = 0,2$.

Тогда, в конце 1 года задолженность составит: $-10(1 + 0,2) = -\$12$.

Погасим часть этой задолженности доходами 1-го года: $-12 + 2 = -\$10$.

Прделаем те же действия, используя данные

2-го года: $-10(1 + 0,2) = -\$12$, $-12 + 3 = -\$9$;

3-го года $-9(1 + 0,2) = -\$10,8$, $-10,8 + 6 = -\$4,8$;

4-го года $-4,8(1 + 0,2) = -\$5,76$, $-5,76 + 5 = -\$0,76$.

Итог неутешителен: для того чтобы вернуть деньги, взятые на осуществление проекта, придется залезть в "собственный карман".

Представим условия задачи и наши действия на языке разностных уравнений:

$$x_0 = CF_0, \quad x_n = (1 + k)x_{n-1} + CF_n. \quad (2)$$

Тогда $x_0 = -10$;

$$x_1 = (1 + 0,2)(-10) + 2 = -10;$$

$$x_2 = (1 + 0,2)(-10) + 3 = -9;$$

$$x_3 = (1 + 0,2)(-9) + 6 = -4,8;$$

$$x_4 = (1 + 0,2)(-4,8) + 5 = -0,76.$$

Возможно, несмотря на отрицательный результат, проект все равно надо осуществить. Это может быть социально значимый проект. Тогда, желательно знать, сколько дополнительных денег должно быть вложено в проект. Для этого, дисконтируем конечную сумму к начальному периоду времени и получим: $= -0,76/(1 + 0,2)^4 = -0,37$.

Это число $(-0,37)$, называется чистой приведенной стоимостью проекта - NPV.

Пример 5. Рассмотрим пример, подобный примеру 4, взяв вместо денежных потоков проекта А, денежные потоки проекта В

Периоды времени	0	1	2	3	4
Денежные потоки	-10	6	3	6	1

$$x_0 = -10;$$

$$x_1 = (1 + 0,2)(-10) + 6 = -6;$$

$$x_2 = (1 + 0,2)(-6) + 3 = -4,2;$$

$$x_3 = (1 + 0,2)(-4,2) + 6 = -5,04 + 6 = 0,96.$$

Обратите внимание - произошло знаменательное событие - деньги, взятые на осуществление проекта возвращены в полном объеме, и, кроме этого, остались деньги, которые мы можем реинвестировать.

С этого момента, **вместо стоимости капитала (k)**, следует рассматривать **ставку реинвестирования!**

Она конечно может равняться стоимости капитала, но это совсем не обязательно.

Из наших вычислений следует, что для того чтобы вернуть деньги взятые на осуществление проекта при стоимости капитала 20%, понадобилось чуть меньше 3-х лет. Это вели-

чина хорошо известна и называется дисконтированный период возврата (discounted payback period). Для упрощенных расчетов также используется коэффициент, называемый период возврата (payback period) – в этом случае предполагается, что стоимость капитала равна нулю.

Закончим пример 5, предполагая, что ставка реинвестирования равна стоимости капитала:

$$x_4 = (1 + 0,2)(0,96) + 1 = 2,152.$$

Итак, к моменту окончания проекта, если все предположения окажутся верными, фирма, осуществившая проект В, станет богаче на \$2,152. Дисконтировав, найдем соответствующую величину к моменту начала проекта: $2,152/(1 + 0,2)^4 = 1,0378$.

Это число (1,0378) называется есть чистая приведенная стоимость проекта - NPV. Отметим, что при вычислении NPV стоимость капитала и ставка рефинансирования считаются одинаковыми.

По аналогии, предлагаем назвать число 2,152 чистой будущей стоимостью проекта - NFV.

При вычислении NFV стоимость капитала и ставка рефинансирования не обязаны совпадать!

Далее, имеет смысл постараться найти ответ на вопрос: Чему равен максимум значений стоимости капитала, при которых деньги, взятые займы на проект, можно будет вернуть без ущерба для себя?

Для удобства, переформулируем вопрос: При каком значении k NFV проекта будет равно 0? Это число называется внутренней нормой доходности проекта - IRR.

Последовательно подставляя значения, из (1) получим:

$$x_1 = (-10)(1 + k) + 6;$$

$$x_2 = (1 + k)[(-10)(1 + k) + 6] + 3 = (-10)(1 + k)^2 + 6(1 + k) + 3;$$

$$x_3 = (1 + k)[(-10)(1 + k)^2 + 6(1 + k) + 3] + 6 = (-10)(1 + k)^3 + 6(1 + k)^2 + 3(1 + k) + 6;$$

$$x_4 = (1 + k)[(-10)(1 + k)^3 + 6(1 + k)^2 + 3(1 + k) + 6] + 1 = (-10)(1 + k)^4 + 6(1 + k)^3 + 3(1 + k)^2 + 6(1 + k) + 1;$$

Следовательно, IRR проекта В есть корень уравнения

$$0 = (-10)(1 + k)^4 + 6(1 + k)^3 + 3(1 + k)^2 + 6(1 + k) + 1. \quad (3)$$

Это алгебраическое уравнение 4-ой степени, которое имеет 1 положительный корень.

(Для того чтобы увидеть это разделим правую часть (3) на $(1 + k)^4$, и обозначив выражение $1/(1 + k)$ через x , получим функцию $f(x) = -10 + 6x + 3x^2 + 6x^3 + x^4$, которая имеет отрицательное значение при $x = 0$, положительна при больших значениях x , а также является возрастающей функцией при положительных значениях x (ее производная принимает только положительные значения при $x > 0$). Отсюда следует (нарисуйте эскиз графика), что уравнение $f(x) = 0$ единственный положительный корень. Более того, предыдущие вычисления показывают, что этот корень лежит между точками $x=0$ и $x = 1/(1 + 0,2)$).

Его значение, $k = 0,264 = 26,4\%$, не сложно найти используя приближенные методы на компьютере. Также отметим, что современные финансовые калькуляторы умеют находить значение IRR.

Легко понять, что IRR проекта А меньше 20%, то есть проект А может принести доход только в том случае, если деньги на него будут получены при ставке интереса меньшей 20%.

Из вышеизложенного следует, что проект В лучше проекта А. Также, IRR проекта В больше, чем IRR проекта А. Отсюда, часто делается ошибочный вывод: при оценке взаимоисключающих проектов лучшим является проект с большим значением IRR. Это не всегда верно.

Пример 6. Пусть проект К имеет денежные потоки:

Периоды времени	0	1	2
Денежные потоки	-10	3,1	8

а проект Л - следующие:

Периоды времени	0	1	2
Денежные потоки	-10	8	3

Тогда, IRR проекта К равен 6,3%, а IRR проекта Л равен 7,8%.

Если стоимость капитала и ставка рефинансирования равны 5%, то

для проекта К $FVA = 0,23$; $NPV = 0,21$,

а для проекта Л $FVA = 0,375$; $NPV = 0,34$.

Но если стоимость капитала и ставка рефинансирования равны 1%, то ситуация будет противоположной:

для проекта К $FVA = 0,93$; $NPV = 0,91$,

а для проекта Л $FVA = 0,88$; $NPV = 0,86$.

Для того чтобы более четко ранжировать проекты, можно найти точку перелома (break-even point). Для этого нужно выписать денежные потоки условного проекта К - Л и найти его IRR:

Периоды времени	0	1	2
Денежные потоки	0	-4,9	5

Соответствующее $IRR = 2\%$. Отсюда следует, что в случае, когда стоимость капитала и ставка рефинансирования равны, если их значение меньше чем 2%, то предпочтительнее проект К, если оно больше 2%, то следует выбрать проект Л.

Необходимость различать стоимость капитала и ставку реинвестирования становится очевидной при рассмотрении проектов с множественными IRR

Пример 7. Пусть проект М имеет следующие денежные потоки

Периоды времени	0	1	2
Денежные потоки	-100	230	-132

Отрицательный денежный поток 2-го периода может объясняться необходимостью затрат при закрытии проекта – например, необходимо вложить деньги на рекультивацию территории.

Для того чтобы найти IRR, приведем все денежные потоки к концу второго периода, сложим и приравняем к 0:

$$-100(1+r)^2 + 230(1+r) - 132 = 0.$$

Его корни $r = 10\%$ и $r = 20\%$.

Не трудно убедиться в том, что в случае когда стоимость капитала и ставка рефинансиро-

вания равны, NFV и NPV проекта положительны, если ставка интереса лежит между найденными значениями: 10% и 20%.

Но было бы очень странно, если бы мы отказались рассматривать ситуацию, когда стоимость капитала меньше 10%, или ситуацию, когда ставка реинвестирования больше 20%. Например, проект принесет доход при стоимости капитала 28%, если ставка реинвестирования будет больше 29,42%.

Для того чтобы провести более точный анализ проекта, обозначим стоимость капитала через k_1 , ставку реинвестирования через k_2 . Тогда, чистая будущая стоимость проекта FVA будет равна:

$$FVA = (-100(1 + k_1) + 230)(1 + k_2) - 132.$$

Подставляя значения стоимости капитала в полученное выражение легко определить значения ставки реинвестирования, при которых будет найдено необходимое значение чистой будущей стоимости проекта.

Например, при $k_1 = 15$ (то есть если на проект удастся занять деньги под 15%) проект принесет доход, если будет выполнено неравенство

$$(-100(1 + 0,15) + 230)(1 + k_2) - 132 > 0, \text{ что эквивалентно неравенству } k_2 > 14,8.$$

В заключение, сформулируем порядок действий при анализе инвестиционного проекта:

Составить таблицу денежных потоков CF и вычислить IRR.

Далее:

а) если проект не имеет IRR (соответствующее уравнение не имеет положительных корней), принять решение, зная что деньги вложенные в этот проект не вернутся;

в) если проект имеет 1 значение IRR (соответствующее уравнение имеет 1 положительный корень), принять решение, зная что проект принесет доход при стоимости капитала меньшей чем значение IRR;

с) если проект имеет несколько значений IRR – ситуация множественного IRR (соответствующее уравнение имеет несколько положительных корней), а также при анализе нескольких взаимоисключающих проектов следует ориентироваться на значение NFV.

При вычислении NFV нужно начать с определения стоимости капитала, затем по ней найти период дисконтированного возврата – точнее, определить период, в конце которого кумулятивный денежный поток становится неотрицательным и, начиная со следующего периода, вместо значения стоимости капитала использовать ставку реинвестирования.

Теоретически возможна ситуация, в которой кумулятивный денежный поток поменяет знак несколько раз – в этом случае можно использовать рассуждения подобные рассуждениям при получении NFV.

Если речь идет о выборе одного из нескольких взаимоисключающих проектов следует ориентироваться на проект с максимальным значением NFV. При этом, не исключена ситуация с разными значениями для стоимости капитала для разных проектов. Например, возможно, что больше денег в долг могут дать только при большей ставке.

Литература

1. Brigham E.F., Ehrhardt M.C. *Financial Management. Theory and Practice*. South-Western Thomson Learning. 2002. 1100p.
2. Кыдыралиев С.К., Урдалетова А.Б. *Финансовые расчеты и другие приложения линейных разностных ур-ний*. Бишкек: АУК, 2002. 78с.

РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ ЭКОНОМИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Кудабаева Г.З.

Доцент, к.э.н., Академии Управления при Президенте КР

Прерогатива государства в нынешних условиях - это обеспечение надежного правопорядка в стране: создание эффективной структуры рыночной экономики и выработка стандартов, правил формирования предпринимательской среды.

Формирование и регулирование правовой среды малого предпринимательства является обязательным и необходимым условием, обеспечивающим экономическую свободу, права, гарантии, защиту конкуренции, и позволяющим цивилизованно заниматься предпринимательской деятельностью. В то же время государство использует не только экономические (косвенные), но и прямые методы воздействия, определяя законодательными и нормативными актами обязанности и ответственность субъектов малого предпринимательства перед хозяйствующими субъектами, партнерами, потребителями, бюджетами разных уровней. В системе поддержек и регулирования малого и среднего бизнеса важное место занимает своевременно проводимая экономическая политика, включающая фискальную, научно-техническую, инвестиционную, ценовую, амортизационную, кредитно-денежную и другие институциональные вопросы.

Начало развитию предпринимательства в республике было положено Постановлением СМ КССР от 1 ноября 1990 года №314 «О мерах по созданию и развитию малых предприятий в Кыргызской ССР», благодаря которому была реабилитирована частная собственность, возрождено предпринимательство и взят курс на разгосударствление и приватизацию государственной собственности.

Ведущее место в развитии предпринимательской деятельности занимает Конституция КР, где изложены основные условия и принципы формирования частной собственности и предпринимательской среды. Согласно ст.4 Конституции КР «признаются и защищаются государственная, коммунальная, частная и иные формы собственности». В ст. 16 п.2 признаются и гарантируются основные права и свобода граждан КР: «иметь собственность, владеть, пользоваться и распоряжаться ею по своему усмотрению, а также свободный выбор рода деятельности и профессии». Согласно ст. 19 п.1, «частная собственность признается и гарантируется в Кыргызской Республике, как неотъемлемое право человека, естественный источник его благосостояния, деловой и творческой активности, гарантия его экономической и личной независимости».

Восстановление гражданских прав и свобод; регулирование отношений между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность; порядок создания организационно-правовых форм, а также механизм функционирования и реорганизации коммерческих и некоммерческих организаций; защита прав собственности и другие общие положения по развитию бизнеса нашли соответствующее отражение в Гражданском кодексе КР. В первой части ГК КР сформулированы основные положения о регламентации заключения и исполнения сделок и общие положения о договорах. Во второй части дана правовая трактовка всей системы договорных отношений, которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты, установлены права, обязанности и ответственность участников договоров при исполнении или ненадлежащем исполнении.

В соответствии с положениями первой части Гражданского кодекса КР, с 7 мая 1996 года

в Республике могли создаваться юридические лица как коммерческие организации по следующим организационно-правовым формам: хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. Все они могут создаваться на основе частной, коллективной, государственной, муниципальной и совместной собственности. Поэтому различают частные, коллективные, государственные, муниципальные и совместные предприятия.

Позже, в 1998 году постановлением Правительства КР (№78) была утверждена основная схема классификатора типа предприятий в зависимости от среднесписочной численности оплачиваемых работников:

- ✓ *малые предприятия* – действующие юридические лица, годовой объем оборота (производства, работ, услуг) которых не превышает 500 тыс. сом, а среднесписочная численность работников – 50 человек в производственной сфере и 15 человек в непроизводственной сфере;
- ✓ *средние предприятия* – действующие юридические лица, годовой объем оборота (производства, работ, услуг) которых от 500 тыс. сом, до 2 000 тыс. сом., среднесписочная численность работающих в пределах 51–200 человек в производственной сфере и 16–50 человек в непроизводственной сфере;
- ✓ *крестьянские (фермерские) хозяйства* – действующие хозяйствующие субъекты, имеющие статус юридического лица либо осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, деятельность которых основана преимущественно на личном труде, направленном на производство сельскохозяйственной продукции, которое базируется на земельном участке;
- ✓ *индивидуальные предприниматели* – граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;
- ✓ *крупные предприятия*: в производственной сфере от 201 и выше, в непроизводственной – от 51 и выше.

Основные элементы механизма поддержания малого предпринимательства в республике были определены указом Президента КР от 25 марта 1994 года «О некоторых мерах по защите и развитию частного предпринимательства». Им был утвержден комплекс первоочередных мер по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства. В ней впервые определены приоритетные виды деятельности малого предпринимательства, такие как: переработка сельскохозяйственной продукции; производство продовольственных, промышленных товаров, лекарственных препаратов; строительство и инновационная деятельность, оказание производственных, коммунальных, бытовых услуг.

Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц» от 26 июня 1996 года отражает основные цели и правила регистрации юридических лиц и определяет, что государственной регистрации подлежат юридические лица – коммерческие организации, создаваемые на территории КР независимо от вида деятельности, организационно-правовой формы и состава участников.

Большое значение в развитии малого и среднего предпринимательства сыграл Закон КР «О хозяйственных товариществах и обществах» принятый в 1996 году и дополненный в 1998 году, в котором указано, что предпринимательство развивается в любой организационно-правовой форме, выбранной учредителями. К законам, создавшим правовую базу функционирования отечественного предпринимательства, также относятся: Закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в КР», Закон «Об ограничении монополистической деятельности», Закон «О лицензировании» и др.

Впервые принятые нормативно-законодательные акты позволили сформировать необходимую правовую базу на государственном уровне, но не до конца были созданы необходимые организационно-правовые условия.

В этой связи можно указать на некоторые недостатки правительственных программ, принятых в первые годы развития малого бизнеса. *Первый фундаментальный недостаток* - это сверхвысокие налоговые ставки с предпринимателей и населения, которыми правительство пыталось обеспечить финансовую сбалансированность и бездефицитность бюджета. Малое предпринимательство до сих пор душат многочисленные налоги и сборы, нередко оставляющие ему всего лишь 5-10 % прибыли, в результате чего они оказываются на грани банкротства. *Второй фундаментальный недостаток реформы* связан с логикой развертывания преобразований, обеспечивающих переход к рынку административно-командными методами сверху, игнорируя основу рыночной системы - интерес предпринимателя. Сама же логика создания рыночной экономики требует движения "снизу - вверх" - от интереса предпринимателя к централизованному созданию рыночной инфраструктуры (налоговая, кредитная политика, банки, биржи и т.д.), обслуживающей и реализующей этот интерес. *Третий недостаток реформы* - практическое отсутствие источников формирования первоначального капитала для малого предпринимателя на старте. Источники капитала, необходимые для начала бизнеса: собственные сбережения населения, кредиты, приватизационные чеки и акции, явились недостаточными и недоступными.

И, наконец, такие недостатки как нестабильность законодательства и невыполнение уже имеющихся законов обусловили постоянную смену правил деятельности предприятий (особенно в области налогообложения, внешнеэкономических связей).

Основной пакет законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, был принят в 1998-1999 гг. Это наиболее активный период создания нормативной базы. Были приняты Программа действий по господдержке малого предпринимательства; постановление Правительства "О мерах по развитию малого и среднего бизнеса в Кыргызской Республике", № 206, от 21 апреля; Концепция развития МСП в КР, определившая устранение барьеров препятствующих развитию предпринимательства. В системе мер, намеченных к реализации, особое место занимают мероприятия финансово-кредитной и инвестиционной поддержки. В них намечено совершенствование систем налогообложения, привлечения частных и иностранных инвестиций, оказания финансовой поддержки и расширения сферы кредитования. Особое внимание обращают намеченные мероприятия по развитию инновационно-производственной поддержки, такие как:

- ✓ содействие предпринимателям в приобретении современной техники и технологии;
- ✓ создание малых производств на предприятиях, подлежащих реструктуризации;
- ✓ передача неэффективно используемых государственных производственных помещений, сооружений в аренду или продажа их субъектам малого предпринимательства на конкурсной основе или через аукционы.

В 2001 году была принята и утверждена "Государственная программа развития предпринимательства в Кыргызской Республике на 2001-2003". В ней отмечено, что для эффективного развития предпринимательства необходимо дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей взаимоотношения государства и субъектов предпринимательства, а также взаимоотношения между самими субъектами предпринимательства. Также было указано, что совершенствование нормативной правовой базы должно проводиться по следующим основным направлениям:

- ✓ упрощение разрешительно-регистрационной системы, включающей в себя проведение мониторинга и анализа нормативных правовых актов, регулирующих выдачу разрешений и внесение в них изменений и дополнений;

- ✓ проведение работы по дальнейшему сокращению видов деятельности, подлежащих обязательному лицензированию;
- ✓ упрощение процедур Государственной инспекции по стандартизации и метрологии по подтверждению соответствия качества, а также уменьшение стоимости работ по стандартизации;
- ✓ совершенствование в сфере фискальной политики государства, в том числе: реализацию Концепции совершенствования налоговой политики в Кыргызской Республике;
- ✓ проведение политики постепенного снижения тарифов страховых взносов и плавного перехода к регрессивному методу начисления социальных платежей;
- ✓ совершенствование нормативной правовой базы в сфере таможенного контроля с целью упрощения таможенных процедур и удешевлению их стоимости;
- ✓ оптимизация контрольных функций государственных органов за счет определения содержания контрольных и надзорных функций каждого государственного органа с целью устранения дублирования;
- ✓ упорядочение проведения государственным контролирующими органами проверок субъектов предпринимательства;
- ✓ увеличение ответственности руководителей и должностных лиц за нарушение порядка проведения проверок у субъектов предпринимательства.

Далее отмечено в Программе, что важным направлением политики государства в настоящее время является разработка и исполнение *Комплексной основы развития Кыргызстана до 2010 года и Национальной стратегии сокращения бедности до 2003 года*. Одним из условий для достижения этих целей должно стать увеличение общего уровня прямых внутренних и иностранных инвестиций в экономику свыше 15 процентов ВВП. Для этого в Программе предусмотрены следующие мероприятия:

- ✓ увеличение размера отчислений от приватизации государственной собственности, направляемых в Государственную комиссию при Правительстве Кыргызской Республики по развитию предпринимательства до 4%, а также 10 % от фактически поступивших сумм дивидендов, причитающихся на государственную долю акций акционерных обществ;
- ✓ использование строго по назначению средств, выделенных на обучение основам бизнес-планирования предпринимателей из числа сокращенных государственных служащих;
- ✓ усиление мер по исполнению постановления Правительства Кыргызской Республики, касающегося направления 50% средств от приватизации государственной собственности в местные бюджеты на финансирование приоритетных бизнеспроектов через региональные бизнесцентры;
- ✓ принятие мер по пересмотру механизма реализации международных кредитных линий (ВБ, ЕБР и др.) для повышения эффективности использования внешних финансово-инвестиционных ресурсов;
- ✓ инфраструктурное и информационное обеспечение в рамках настоящей программы планируется развивать через укрепление структуры отделов поддержки предпринимательства в региональных государственных администрациях, в министерствах и ведомствах и расширение сети интегрированных региональных бизнес-центров. Требуется повышение их функциональных задач в сфере маркетинговых услуг по сбыту продукции и в поиске партнеров.

Особое внимание в Программе уделено вопросам подготовки, повышения квалифика-

ции и переподготовки кадров предпринимательства, которые должны носить системный характер и включать в себя комплекс мер по организации учебных мероприятий, обучающих семинаров, курсов повышения квалификации, расширению консультационных услуг, широкому распространению базовых принципов бизнес-планирования.

Финансовое обеспечение исполнения Программы, согласно статье 17 Закона Кыргызской Республики «О защите прав предпринимателей» будет осуществляться за счет средств республиканского бюджета и международных финансово-инвестиционных ресурсов, получаемых под гарантию Правительства Кыргызской Республики, а также в пределах утвержденных средств, предусмотренных в республиканском бюджете на финансирование соответствующих министерств и ведомств.

Принятые эти и другие мероприятия очень важны были для предпринимателей, и их реализация помогла бы оказать действенную техническую и финансовую помощь предпринимателям. Для обеспечения реализации намеченных мероприятий в сфере развития предпринимательства Правительством осуществлены значительные продвижения в области реформирования инфраструктуры поддержки предпринимательства, как на республиканском, так и на региональном уровне. Поменяла статус и стала центральным единым органом государственного управления, определяющим стратегию развития МСП, их финансирования и инвестирования, Госкомиссия по развитию предпринимательства. В целях оказания технической поддержки предпринимателям, а так же наиболее эффективного использования имеющихся в республике основных фондов, Правительством была принята Программа передачи МСП простаивающего оборудования и неиспользуемых помещений. *В соответствии с утвержденной Программой в 2000 году 97 субъектам малого и среднего предпринимательства реализовано имущества на общую сумму 37 395,8 тыс. сом.*

Сегодня также можно сказать, что заложен фундамент финансово-кредитных отношений и инструментов в сфере малого и среднего бизнеса. Здесь основная роль поддержки предпринимательства отведена государственным кредитным учреждениям и международным кредитным линиям. Из числа государственных кредитных организаций, можно отметить положительные результаты деятельности *Кыргызской сельскохозяйственной финансовой корпорации, Госкомиссии по развитию предпринимательства, которые с каждым годом увеличивают объемы финансирования.*

Открыты центры микро - кредитования Министерства труда и социальной защиты, ориентированные на расширение микрофинансирования на поддержку безработных и начинающих предпринимателей. Оказывается инвестиционная поддержка международными донорами, в частности по линии ЕБРР, Международной ассоциации развития, немецкого банка КфВ.

Несмотря на активность государства в создании благоприятной предпринимательской среды, развитие предпринимательства в нашей республике остается по-прежнему проблематичным. Государственные же кредитные организации, являясь наиболее привлекательными для предпринимателей, характеризуются ограниченностью финансовых ресурсов.

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ КЫРГЫЗСТАНА

Базарбаева Р.Ш.

к.э.н., доцент Академии управления при Президенте КР

Изучение современных тенденций развития отношений собственности представляется весьма актуальным, особенно в свете нынешней социально-экономической ситуации в Кыргызской Республике, поскольку в процессе экономических реформ наиболее радикальному изменению подвергаются формы собственности. Развитие форм собственности представляет собой важнейший элемент процесса формирования и последующей деструкции основ экономического общества.

Общественная или государственная собственность, долгое время существовавшая в нашей экономике как приоритетная, заменяется новыми формами. Стратегическая линия перехода к реальному многообразию форм собственности связана с устранением монополии государства на средства производства и его результаты, с приватизацией и разгосударствлением собственности. При всех положительных сторонах проводимых мероприятий, следует отметить низкую еще эффективность происходящих преобразований, тем более при спаде производства.

Среди кыргызских экономистов существуют разные мнения о путях реформирования экономики, об оценках причин кризисного состояния. В определенной степени, на мой взгляд, это связано с неразработанностью многих методологических вопросов. Наверное, методологически правильный анализ нынешнего состояния кыргызской экономики и причин ее кризисного состояния мог бы прояснить ситуацию.

Во-первых, необходимо определиться, что же мы имеем ввиду, когда говорим о технологическом прогрессе, который переживает все человечество и какие условия необходимо создать для дальнейшего развития общественного производства.

Во-вторых, необходимо определить направление, в котором должны изменяться общественные отношения, прежде всего отношения собственности, для того, чтобы современный технологический переворот разворачивался беспрепятственно и в интересах человека.

В-третьих, необходимо выявить оптимальный механизм регулирования общественного производства рыночной системы, который был бы адекватен объективно необходимому состоянию общественных отношений, отношений собственности и объективным тенденциям их изменения.

В условиях происходящего ныне технологического прогресса возникает объективная потребность в определенных изменениях отношений собственности. В большинстве случаев в экономических дискуссиях, эти изменения характеризуют лишь как изменения в формах собственности. Одни настаивают на том, что научный подход к проблеме собственности однозначно связывает частную форму собственности на средства производства с эксплуатацией человека человеком и потому выступают за полный административный запрет частной формы собственности и против развития рыночных отношений. Другие говорят о необходимости развития частной собственности, которая, по их мнению, может обеспечить эффективность производства.

Многие работы посвящены изменениям капиталистической собственности, происходящим эволюционным путем. Причем речь идет об изменении ее сути, а не содержании.

Оставаясь по сути капиталистической, собственность обретает в развитых странах форму макроэкономической, общехозяйственной. Происходит своего рода смена эры, частного капитала эрой ассоциированного, государственно-корпоративного, интегративного капитала. Появление и развитие в современных условиях макроэкономического собственника приводит к деперсонализации собственности. Это связано с соединением в экономически интегральном собственнике двух начал: 1) идущее от руководства концерна и 2) идущее от рабочих и служащих, коллективно реализующих экономическую сторону собственности.

Эволюция отношений собственности безусловно связана с формированием новых экономических отношений по поводу производства, распределения, потребления и присвоения материальных благ. Исторический опыт и тенденции развития мировой экономики позволяют утверждать, что существует прямая связь и зависимость между уровнем экономического развития страны и степенью ее корпоратизации. То есть, чем менее развита экономика и чем меньше уровень ее индустриализации, тем большая доля продукта производится индивидуальными частными собственниками.

Многоотраслевая корпорация, выпускающая продукцию конечного спроса – это не просто форма интеграции капитала и собственности. Это еще и более высокая стадия социально-экономического прогресса, базис которой составляет государственно-корпоративная система организации расширенного воспроизводства. Если, к примеру, проанализировать данные американской статистики, то можно сделать следующие выводы: 373 межотраслевые корпорации обрабатывающей промышленности, едва достигнув 14% в общей численности наиболее крупных предприятий, сконцентрировали тем не менее более 72% активов и 67% прибыли, т.е. 2/3 общенационального воспроизводства индустриальной высокотехнологической продукции.

Изучение и использование передового опыта развитых стран в развитии различных форм интеграции собственности, очень важно для нас, так как позволяет по-новому оценить глубинные факторы экономического роста в условиях нарастания наукоемких элементов производительных сил.

В последние годы в результате осуществления широкого комплекса мер по разгосударствлению и приватизации в Кыргызстане произошли значительные изменения в отношениях собственности и организационно-правовых форм коммерческой деятельности.

Первая программа приватизации была принята в январе 1992 года. Ее целью было разгосударствление и приватизация основных фондов (общей стоимостью 33,4 млн. сомов), находящихся в государственной собственности в течение двух лет. Приватизационный процесс на первом этапе осуществлялся при значительных недостатках законодательной и нормативно-методической базы. Он не способствовал созданию эффективной частной собственности, несмотря на его быстрый темп.

Второй этап приватизации начался с новой программы приватизации на 1994-1995 годы. Главной целью данного этапа было формирование эффективного собственника, интересы которого соответствовали бы интересам государства, расширению участия широких слоев населения в этом процессе. За этот период Фонд государственного имущества намеревался приватизировать 20-25% государственного имущества. Итогом второго этапа стало формирование негосударственного сектора, являющегося реальной базой для развития рыночных отношений в экономике. Однако проблема управления государственной собственностью оставалась одной из серьезных проблем, для решения которой Правительство Кыргызской Республики разработало и приняло Положение, позволяющее ввести на предприятиях систему корпоративного управления.

С принятием Программы разгосударствления и приватизации на 1996-1997 годы начался третий этап приватизации. На данном этапе закладывалась структурная форма разгосударствления и приватизации, проводилась оптимизация управления государственной доли и инвестирование на основе политики привлечения займов по программе государственных инвестиций.

В 1997 году были преобразованы такие крупные и стратегически важные предприятия базовых отраслей экономики, как Кара-Балтинский горнорудный комбинат, Кыргызэнергохолдинг, Кыргызтелеком, НАК "Кыргызстан аба жолдору", Бишкекский машиностроительный завод, ГАК "Кыргызгазмунайзат".

Осуществленная с 1991 по 1997 годы приватизация государственной собственности стала основой системной трансформации экономического строя в Кыргызской Республике. В связи с этим, так важен был механизм ее регулирования, нахождения наиболее предпочтительной границы соединения государственного и личного интересов.

Процесс приватизации, понимаемый как переход того или иного имущества из государственного в частный сектор, имеет длинную историю, сопоставимую с историей самой собственности. Современная же природа процесса приватизации сопряжена с наличием двух абсолютно разных по своему содержанию типов приватизации.

Первый тип связан со сдвигами в воспроизводственном механизме и с начавшейся во 2-й половине 70-х годов структурной перестройкой экономики развитых стран Запада. Во многих странах Запада и свыше 80 развивающихся странах Азии, Африки, Латинской Америки в 80-90-е годы были реализованы различные программы приватизации государственной собственности, которые можно сгруппировать по характеру их проведения.

8 методов проведения приватизации:

<i>Характер проведения приватизации</i>	<i>Методы проведения приватизации</i>
«Демократические формы»	Продажа акций с широким распределением (широко применялся в Англии и во Франции). Продажа работникам предприятий: со скидкой; в рассрочку; участие в распределении всей прибыли для приобретения акций; ЭСОП. Выдача купонов населению.
Используемые для проведения реорганизации предприятия	Продажа существующим национальным предпринимательским группам. Продажа иностранцам.
Имеет множество вариантов, но менее применим к производственным предприятиям	Аренда предприятий, деятельность по концессиям, инвестиции в инфраструктуру.
Наиболее легкий с политической точки зрения	Открытие рынка для частной конкуренции.
Наиболее часто невыполняемый	Официальное расформирование государственных предприятий.

Все эти страны характеризует то, что проведение приватизации происходило в рамках уже существующей рыночно-конкурентной среды при наличии частного сектора и в ходе поступательного эволюционного развития экономики.

Второй тип получил свое развитие позднее, начавшись в 1989 г., в процессе системных преобразований в странах бывшего социалистического лагеря – Восточной и Центральной Европы, в странах бывшего СССР.

Если проанализировать результаты приватизации в Кыргызстане, то можно заметить, что она дала несомненные положительные результаты. За десять лет уровень разгосударствления и приватизации по всем отраслям народного хозяйства составил 74,06%. Институт частной собственности стал одной из основ хозяйствования. Однако следует также отметить и наиболее характерные для современных предприятий проблемы, препятствующие их эффективному функционированию в условиях рыночных отношений:

1. неэффективность системы управления, обусловленная отсутствием стратегии в деятельности предприятия;
2. низкий уровень менеджмента;
3. недостаточная ответственность руководителей предприятий перед учредителями за последствия принимаемых решений;
4. небольшие размеры уставных капиталов акционерных обществ;
5. отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом положении организаций для собственников, акционеров, руководителей, потенциальных инвесторов и кредиторов.

Если проанализировать существующие проблемы для крупных объектов как электроэнергетика, то можно заметить, что созданные в энергетике структура и механизм рыночного и государственного регулирования тоже, к сожалению, не обеспечивают их эффективное функционирование.

На сегодняшний день в этом важнейшем секторе экономики имеют место все вышеперечисленные проблемы, а также низкий уровень организации управления, нехватка оборотных средств, использование морально устаревшего оборудования, нехватка инвестиций на реконструкцию электростанций и линий электропередач, высокая дебиторская задолженность и большие размеры взаимоплатежей. Как отмечает в своей статье академик Т.Койчуев: "...Отсутствие четкого механизма ответственности электроэнергетических компаний за надежное функционирование соответствующих предприятий, слабая координирующая роль государственных органов в обеспечении развития этого важнейшего сектора экономики, низкая стимулирующая роль тарифов на повышение эффективности еще более усугубляют финансовое состояние электроэнергетического комплекса".²

Таким образом, сложившаяся ситуация на предприятиях требует выработки принципиально новых методов разгосударствления собственности. Это относится, в частности, к унитарным предприятиям, которые функционируют на праве хозяйственного ведения. Затягивание этого процесса в конечном итоге приводит к замедлению структурной народнохозяйственной перестройки, блокирует переход к экономическому росту, мешает концентрации промышленного капитала, вертикальной и горизонтальной интеграции предприятий индустрии, транспорта и связи, а значит, затрудняет формирование устойчивых, крупных корпоративных структур.

Многие характеристики приватизационного процесса, протекающего в Кыргызстане, противоречат, на мой взгляд, общемировым тенденциям развития собственнических отношений. В настоящее время более 100 стран мира, как развитых, так и развивающихся, практикуют методы хозяйствования, сопрягаемые с превращением наемных работников в частичных или полных собственников средств производства.

В мировой практике существует многообразие форм демократизации собственности. Для

каждой национальной экономики, имеющей свои отличительные особенности, нужен особый механизм, своя программа действий. Однако опыт свидетельствует, что на приватизационную политику многих стран оказала существенное влияние двухфакторная модель рыночной экономики, суть которой сводится к приобщению как можно большего числа граждан страны к получению дохода и от труда, и от капитала одновременно.

Автор концепции “двухфакторной рыночной экономики” (или “демократической модели капитализма”) – американский ученый и предприниматель Л.Келсо, который еще в 1958 году (в работе “Капиталистический манифест”) изложил основные элементы своей модели. Он является разработчиком практической схемы, известной под названием ЭСОП (“Программа создания акционерной собственности работников”).

ЭСОП – это технология финансирования выкупа частной и государственной собственности работниками. От других, существующих в мире программ создания собственности, ЭСОП отличается тем, что превращение работников в акционеров осуществляется не на основе их собственных средств, а за счет будущих доходов компаний, вводящих программу. Персонал “зарабатывает” акционерную собственность, повышая производительность труда и прибыльность производства для погашения долга компании, взятого на цели выкупа акций для своих работников. Механизм такого выкупа предполагает образование юридически отдельной от компании структуры – доверительного фонда (траста), обладающего правом брать банковский кредит для выкупа акций у компании. Следует подчеркнуть, что в случае государственного предприятия использование этого плана имеет определенные преимущества. Так, акции для помещения в трастовое управление не нужно покупать на фондовом рынке или у их владельцев. Акции для работников могут резервироваться государством и распространяться после получения им дивидендов.

Важно отметить, что работники – собственники капитала в корне меняют отношение к труду, у них формируется новое экономическое поведение, ориентированное на капитализацию зарабатываемых ими средств, а это содействует удовлетворению инвестиционных потребностей предприятий. Другими словами, собственность работников создает внутренних инвесторов.

В условиях инвестиционного кризиса в Кыргызстане, описанный выше подход приватизации особенно интересен. Очевидно, что это превратило бы процесс приватизации в активный инструмент технической реконструкции и финансового оздоровления приватизируемых объектов.

Заслуживает особого изучения данный и другие способы демократизации собственности. Поскольку позволяют не только задействовать мотивационные двигатели структурной и технологической перестройки производства, но и сделать этот процесс управляемым со стороны государства. И, наконец, в лице менеджеров, работников приватизируемых предприятий, будет создан мощный слой активных и компетентных сторонников экономических реформ в Кыргызстане.

Список литературы

1. Д-р Эрвин П. Гайгер. Приватизация и экономическая политика. – Берлин, 1994.
2. Eugene F. Brigham, Micael C. Ehrhardt. Financial management Theory and Practice/ 484-488 p.
3. Сычев Н. Собственность и общественные формы производства. //Российский экономический журнал. 1994. №11.

Список использованных источников

1. Информационный лист, полученный в Государственном комитете КР по управлению государственным имуществом и привлечению прямых инвестиций.
2. Койчуев Т.К., Гусев К.Б. Функционирование электроэнергетического комплекса и его влияние на формирование тарифов. //Реформа, 2003. № 3.
3. Закон КР “О разгосударствлении и приватизации” //Слово Кыргызстана. –1994. – 12 января. Постановление Правительства КР от 7.02.2001 г. № 38 “О проекте Концепции разгосударствления и приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике на 2001-2003 гг.”.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Ороков Б.

Старший преподаватель Академии управления при Президенте КР

1. Конвергентная система - сущность новой экономической политики

Экономика – это наука, которая изучает, каким образом общество с ограниченными ресурсами решает что, как и для кого производить¹. Это наиболее общее определение экономики. Экономике часто называют также и политической экономией. Именно экономисты тратят значительное время для анализа того или иного правительственного курса. Именно экономисты исполняют непопулярную в обществе задачу, напоминая политикам, государственным служащим, да и всему обществу в целом об ограниченности ресурсов, урезающих безграничные человеческие потребности в товарах и услугах.

Любое общество сталкивается с одинаковой для всех ежедневной проблемой удовлетворять потребности своих граждан в товарах и услугах. Различие здесь заключается в том, что каждое общество решает эту основную экономическую проблему своими методами на основе присущей только этому обществу экономической системы. Какой должна быть эта система? Этот вопрос экономической политики является одним из основных для любого общества.

Кыргызстан, как и большинство новых независимых государств, определил свое нынешнее развитие ориентацией на построение рыночной экономики. Что же нам сулит рыночная экономика? Почему мы отказались от централизованной командно-административной экономики? Сторонники рыночной экономики полагают, что “при определенных идеальных условиях свободная конкуренция с помощью системы цен может обеспечить высокую экономическую эффективность производства”.² В условиях свободной конкуренции “взаимовлияние спроса и предложения неизбежно приведет к такой цене на каждый товар, что количество предложенного для продажи товара будет точно равно тому количеству, которое требуется для покупки”.³ Система свободного рынка, эта “невидимая рука” британского экономиста 18-го века Адама Смита, обеспечивает максимальное удовлетворение нужд отдельных потребителей при данном уровне экономического развития общества, и, поэтому, она ведет к более счастливому обществу.

Однако, при такой системе “цены заставляют направлять капиталы и товары потребителям таким образом, что единственно возможным вариантом перераспределения доходов будет такой вариант, когда одни становятся богаче за счет обеднения других”.⁴ Подобного мнения придерживаются оппоненты классической модели рыночной экономики. Американские экономисты Дэвид Веймер и Айдан Вайнинг считают, что розовая картинка сторонников классической рыночной экономики не может отразить в полной мере реальный мир, в котором мы живем или в котором мы хотели бы жить, по многим причинам.

Одна из них состоит в том, что “идеальные условия”, необходимые для функционирования рыночной экономики в том виде, как это представлено в теории, не существуют в реальном мире. То есть, классическая рыночная экономика Адама Смита не существует в

¹ Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: Пер. с англ. Со 2-го изд. – М.: “Дело ЛТД”, 1995. – 864 с.

² Stokey, Edith, and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis. New York: Norton, 1978. – С. 296.

³ Stokey, Edith, and Richard Zeckhauser, A primer for Policy Analysis. New York: Norton, 1978. – С. 299.

⁴ Weimer D.L., Vining A.R., Policy Analysis: Concepts and Practice, Second Edition, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1992. – С.31.

реальном мире. Из этого следует, что в реальном мире не существует идеальных экономических систем, следовательно, всегда имеется возможность для совершенствования любой системы. Чтобы приблизить экономическую систему к “идеальным условиям”, то есть, для ее усовершенствования, следует производить такие изменения, которые необходимы для максимальной реализации экономического потенциала. Вмешательство органов государственной и муниципальной власти является одним из средств влияния на эти изменения. Роль или миссия государственного управления в этом контексте заключается в том, чтобы определить, какие же условия меньше всего приближены к идеальным, и как их следует усовершенствовать. То есть, *миссию государственного управления можно определить, как создание таких условий, при которых экономическая система, максимально реализовывая свой потенциал, наиболее эффективно удовлетворяла бы нуждам и потребностям как отдельной личности, так и общества в целом.*

Другими словами, государственные и муниципальные органы, приближая условия функционирования рынка к “идеальным”, должны осуществлять свою деятельность в тех сферах, где она по объективным причинам более эффективна, чем деятельность рыночных структур. Эта деятельность имеет место в самом широком аспекте общественных проблем, таких как образование, экономика, оборона государства, культура, социальная защита и т.п. Таким образом, вмешательство органов государственной власти в дела рынка неизбежно. В мире нет ни одной экономической системы, которая бы всецело опиралась на механизмы рынка. Бывшие социалистические страны являются примером наибольшего вмешательства государственного аппарата в деятельность экономической системы, среди которых Албания являлась лидером в этом соревновании.⁵ Примером наименьшего вмешательства в деятельность рынка является бывший Гонконг. Следовательно, экономические системы всех стран являются смешанными. Не составляет исключения и Кыргызстан. “На данном этапе возникла историческая необходимость перехода к новой, относительно высокой форме экономической системы в обществе. Эту систему следует признать конвергентной (смешанной) экономической системой”.⁶

За последнее десятилетие Кыргызстан превратился из страны, в экономике которой важнейшую роль играло государство (хотя некоторые элементы рыночной экономики все же имели место, например, частные товары на сельскохозяйственных рынках), в страну, где “...удалось создать основы демократического общества и открытой рыночной экономики”.⁷ Хотя за годы реформ в Кыргызской Республике была признана частная собственность, и ее доля в экономике страны значительно выросла, государство продолжает влиять на экономические процессы и контролировать одни из самых доходных отраслей экономики. Так, под контролем государства находятся такие отрасли, как алкогольная, табачная, энергетическая, телекоммуникационная, горнорудная и некоторые другие.

Главный экономический вопрос - что, как и для кого производить, - в конвергентной экономической системе решается как через рыночные, так и политико-административные механизмы. При этом, состояние рыночной системы зависит от влияния на нее политико-административных сил, и наоборот, возможности политико-административной системы зависят от состояния экономики. Две системы поддерживают и контролируют друг друга.

Наглядным примером нарушения баланса экономической и политико-административ-

⁵ Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: Пер. с англ. Со 2-го изд. – М.: “Дело ЛТД”, 1995. – С.10.

⁶ Мусакожоев Ш.М. Об экономической системе Кыргызской Республики // Информационный листок № 1-2001, УДК 338. – С.3.

⁷ Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года: Выступление Президента Кыргызской Республики Акаева А.А. на Национальном собрании – Бишкек, 2001. – С.4.

ной систем является состояние социальной политики Кыргызстана. В условиях переходного периода появилось множество факторов, ограничивающих возможности как центрального, так и местных правительств финансировать программы социальной политики. Внешние и внутренние факторы, определяющие политико-административные решения, привели к экономическому спаду в стране и, как следствие, снижению доходной части республиканского и местных бюджетов.⁸ Тем не менее, правительство страны и местные органы власти продолжали принимать политико-административные решения без должной оценки своих возможностей. В результате, социальный сектор недофинансировался. К примеру, ежегодное недофинансирование сектора общеобразовательных школ системы образования в отдельных регионах страны составило 30-60 % от запланированных в государственном бюджете. То есть, бюджет составлялся без должной оценки финансовых возможностей как центрального правительства, так и органов местного самоуправления.⁹

2. Принципы новой экономической политики

Чтобы не нарушить баланс двух систем любому государству необходимо определить ту "золотую середину", где проходит разумный раздел между рыночными и политико-административными механизмами регулирования экономики. Только тогда, когда будет найдена эта граница равновесия, экономическая политика государства будет эффективной и станет залогом его развития и процветания. Каждое государство пытается решить эту сложную задачу своими методами, на основе своей стратегии. Для Кыргызской Республики общенациональной стратегией является Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года (КОР), принятая на Национальном собрании в 2001 году. В своем выступлении на Национальном собрании Президент Кыргызской Республики А.А. Акаев подчеркнул: "... мы предложили эффективное комплексное решение – общенациональную стратегию обновления, основанную на сотрудничестве частного сектора, государства, гражданского общества и наших зарубежных партнеров".¹⁰

Хотя КОР не ставит прямых задач определения степени вмешательства государства (политико-административной системы) в деятельность рынка, эти задачи исходят из общей цели КОР: "Достижения политического и социального благополучия, экономического благосостояния народа Кыргызстана в условиях главенства принципов свободы, человеческого достоинства и равных возможностей каждого"; а также, из основных составляющих общей цели: "Эффективное и прозрачное государственное управление, ..., устойчивый экономический рост".¹¹

Сущность новой экономической политики Кыргызстана, определенная в КОР, заключается в изменении роли государства в экономике. Еще в 1994 году академик Койчуев Т.Т. писал, что: "Государство уходит от непосредственного командного управления экономикой. Регулятором, стимулятором становится рыночный механизм".¹² Именно эта идея подчеркивается в КОР, где главная роль в развитии рыночной экономики страны отдается частному сектору. Роль государства в экономике определена в первую очередь в создании благоприятных условий для деятельности частного сектора. Исполнение этой роли

⁸ Orokov B. Financial Problems of Social Policy Programs in the Kyrgyz Republic// The VI NISPAcee Annual Conference: "Public Administration and Social Policies in CEE". – Prague, Czech Republic, 1998. – С. 102-108.

⁹ Управление системой школьного образования. Школьный менеджмент. Финансовый менеджмент в школе. Метод. материалы/ Грей Л., Мирошниченко Л., Ороков Б. и др. – Бишкек: ADB-Fontys, 1999. – С.119.

¹⁰ Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года: Выступление Президента Кыргызской Республики Акаева А.А. на Национальном собрании – Бишкек, 2001. – С.4

¹¹ Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года – Бишкек, 2001. – С.21.

¹² Койчуев Т.Т. Кыргызстан: Каким будет путь завтра. – Бишкек: Учкун, 1994. – С.51.

предполагает, с одной стороны, создание и поддержание здоровой и устойчивой макроэкономической ситуации через проведение в жизнь различных видов экономической политики государства, таких, как, например, бюджетно-налоговая и денежно-кредитная политика. С другой стороны, согласно КОР, государство несет ответственность за установление одинаковых правил игры для всех участников экономической системы. Оно несет ответственность за обеспечение здоровой конкурентной среды, выработку и контроль над соблюдением стандартов и нормативов, лицензирование.¹³

Логическое объяснение сведения к минимуму вмешательства государства в деятельность экономической системы следует искать в сущности самого рынка, вернее, классической системы рынка свободной конкуренции. Как известно, данный тип рыночной экономики полностью исключает какое-либо вмешательство государства в лице её политико-административной системы. Представители классической теории рыночной экономики утверждают, что модель свободной конкуренции ведет к эффективному распределению ресурсов, к экономике, эффективной по Парето. Основой этому утверждению является рациональное поведение участников рынка совершенной конкуренции, когда оно ведет к тому, что улучшение положения одного индивида не происходит без ухудшения положения другого индивида, и, как следствие, ведет к рациональному распределению общественного блага. Но в реальном мире поведение участников рынка далеко не рациональное и, как это уже было упомянуто ранее (см. параграф 1.), классической модели рыночной экономики Адама Смита не существует в силу объективных причин, следствием которых являются некоторые проблемы. Экономисты называют эти проблемы несостоятельностью рынка или фиаско рынка, или провалы рынка. Наиболее распространенные из них – это экстерналии и высокая себестоимость некоторых товаров и услуг, естественные монополии и нездоровая конкуренция, неравномерное распределение общественного благосостояния и информационная асимметрия.

Экстерналии, высокая себестоимость и ряд других проблем ведут к тому, что некоторые виды общественно необходимых товаров и услуг рынком не предоставляются или, если даже предоставляются, они являются недоступными для многих тех, кто нуждается в них, но не в состоянии их приобрести. Эти проблемы рынка ведут к тому, что отдельные сектора экономики или отдельные индивиды не могут эффективно функционировать или осуществлять свою деятельность без общественного вмешательства. Сектор сельского хозяйства, образования, оборонных услуг, строительство коммуникационных инфраструктур, таких, как городские улицы, строительство аэропортов и другие являются примером, где свободная конкуренция имеет проблемы с предоставлением общественно необходимых благ.

Естественные монополии возникают тогда, когда объем или количество предоставляемых товаров ограничены по естественным причинам, или когда вход на этот рынок по естественным причинам ограничен. Например, по естественным причинам будет рациональным, когда в жилой дом подводится только один газопровод. Следовательно, по этому единственному каналу поставку природного газа может осуществлять только один поставщик. Другим примером является предоставление услуг теле-радио компаний. Количество радиочастот или телевизионных каналов по естественным причинам ограничено. На одном канале может работать только одна компания-монополист. Если несколько компаний будут одновременно работать на одном канале, то такая конкуренция, несомненно, приведет к снижению качества предоставляемых услуг. Существование естественных монополий ведет к неэффективному использованию ресурсов и чрезмерным общественным издержкам. В условиях естественной монополии монополист не имеет такой же мотивации минимизировать свои издержки, каковую имеют фирмы, функционирую-

¹³ Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года – Бишкек, 2001. – С.28-69.

шие в здоровой конкурентной среде. Harvey Leibenstein ввел понятие X-неэффективности для того, чтобы описать ситуацию, при которой монополия не достигает минимальных издержек, которые технически достижимы.¹⁴

Информационная асимметрия является еще одной проблемой рынка свободной конкуренции, которая ведет к снижению эффективности рыночной экономики. Когда для совершения сделки на рынке в контакт вступают два его основных участника, то есть, продавец и покупатель, то, как правило, продавец, в отличие от покупателя, владеет достоверной информацией о качестве и реальной рыночной цене на товар. Этот факт является следствием того, что покупатель приобретает товар или услугу по завышенной цене и качеством ниже, чем он ожидал, что в свою очередь ведет к дополнительным общественным издержкам. Помимо чрезмерных издержек, информационная асимметрия может стать причиной прямой угрозы жизни и здоровью потребителей. Например, продавец может продать продовольственные товары, которые могут нанести ущерб здоровью покупателя, если покупатель не обладает достаточной информацией о низком качестве товара.

И наконец, четвертая наиболее известная проблема свободного рынка – неравномерное распределение общественного дохода, благосостояния. “Невидимая рука” Адама Смита в условиях ограниченности ресурсов распределяет капиталы таким образом, что одни становятся богаче за счет обеднения других. Таким образом, свободная конкуренция не гарантирует благосостояния всем участникам рыночных отношений. Выживают только сильнейшие. Неравномерное распределение общественного благосостояния ведет к серьезным социальным проблемам, таким, как бедность и нищета.

Рассмотренные выше проблемы рынка, свидетельствующие о том, что рынок не является идеальной экономической системой, служат основным логическим обоснованием для государственного вмешательства в деятельность рынка. Общая стратегия этого вмешательства должна быть отражена в продуманной и согласованной экономической политике. Основные принципы государственной экономической политики вытекают, опять же, из несостоятельности рынка. Главная цель экономической политики – это создание и поддержание благоприятных условий для его функционирования, приближение этих условий по возможности к “идеальным”. Выполнение главной цели экономической политики может быть достигнуто через реализацию ее четырех основных принципов. Каждый из этих четырех принципов характеризует собой социальное предназначение экономической политики¹⁵:

- распределительное;
- конкурентно-регулятивное;
- протективно-регулятивное;
- перераспределительное.

Рассмотрим подробнее каждый из этих четырех принципов. Как уже упоминалось ранее, одним из фиаско рынка, ведущего к его несостоятельности или неэффективности, являются экстерналии и высокая себестоимость производства некоторых видов товаров и услуг. Следствием этого факта является то, что рынок не предоставляет некоторые общественно необходимые товары и услуги или, что некоторые сегменты рынка не могут функционировать эффективно без поддержки всего общества, то есть, государства. Распределительный принцип экономической политики государства означает, что государство распределяет общественные фонды, например, государственный бюджет, на оказание помощи отдельным сегментам частного сектора в осуществлении различных видов дея-

¹⁴ Leibenstein J. Harvey, *Beyond Economic Man* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976) – С.67.

¹⁵ Ripley R.B., Franklin G.A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Second Edition, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California, 1986. – С.71.

тельности, представляющих интерес и приносящих определенную пользу для общества в целом, или оказание прямой поддержки отдельным группам в обществе на индивидуальной респондентной основе. Помощь может предоставляться в форме субсидий или грантов (не обязательно в виде наличных денег), машин и оборудования, налоговых льгот, дешевых кредитов, франшизы или лицензий отдельным лицам или группам, или юридическим корпоративным лицам, от которых государство ожидает осуществление общественно необходимой деятельности. Примером таких сегментов является сельское хозяйство, поскольку практически ни в одной стране мира этот сектор экономики не функционирует эффективно без помощи государства. Если в Кыргызстане помощь государства необходима, например, для приобретения горюче-смазочных материалов, то в Японии субсидии могут выделяться производителям для того, чтобы не вовлекать их в некоторые виды деятельности. Пособия по безработице являются примером оказания прямой поддержки безработным гражданам.

Государство, помимо оказания помощи отдельным секторам экономики и отдельным группам населения, само занимается производством и предоставлением товаров и услуг населению, когда частный сектор не в состоянии выполнить эту задачу. Так, государство предоставляет населению услуги обороны и национальной безопасности, услуги правоохранительных органов, систем образования и здравоохранения. Если бы эти услуги были отданы на откуп рыночной системы, то, например, образование могли бы получать только дети обеспеченных родителей, которые могли бы заплатить необходимую сумму. Тот факт, что образование является залогом успеха каждого человека, не принимался бы во внимание рыночной системой. В этом заключается распределительное предназначение экономической политики.

Политико-административный аппарат вмешивается в деятельность частного сектора также в контексте разрешения проблем естественных монополий. Когда объем или количество предоставляемых товаров и услуг ограничен по естественным причинам, или когда вход на этот рынок ограничен по естественным причинам, то возникает нездоровая конкуренция, влекущая за собой ряд негативных последствий для общества. Конкурентно-регулятивный принцип экономической политики означает, что политико-административная система организует конкурс за право управления этой естественной монополией и из числа многих конкурентов выбирает только одного победителя, которому и будет предоставлено это право. При реализации данного принципа может иметь место элемент принуждения государством победителя конкурса выполнять определенные стандарты. Это связано с тем, что общество может быть заинтересованным в способах предоставления этих благ. Например, если политико-административная система предоставила какой-либо частной компании право предоставлять услуги общественного транспорта на микроавтобусах по какому-либо маршруту в г. Бишкек, то бюрократический аппарат может принудить частную компанию строго выполнять временной режим, например, работать до 23 часов вечера. Общество может быть заинтересованным в том, чтобы в вечернее время общественный транспорт не прекращал свою деятельность, даже если это не совсем выгодно для частной компании. Кроме того, рыночные механизмы ценообразования не действуют эффективно в условиях естественных монополий. В этих условиях политико-административная система регулирует цены, удовлетворяя интересы потребителей, и, в то же самое время, стараясь не навредить производителям и поставщикам. Таким образом, государству следует осуществлять прямое вмешательство в деятельность рынка, с точки зрения регулирования конкуренции и поддержания здоровой конкурентной среды, только в том случае, когда имеет место нездоровая конкуренция. В противном случае, то есть, когда налицо здоровая конкурентная среда, для общества имеет смысл, чтобы административный аппарат не вмешивался в деятельность экономической системы. В этом заключается суть конкурентно-регулятивного принципа государственной экономической

политики. В Кыргызской Республике регулированию монополий придается огромное значение. С начала перехода к рыночной экономике в Кыргызстане был принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу государственного управления такие, как, например, Законы Кыргызской Республики “Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции”, “О естественных и разрешенных монополиях”. В настоящее время антимонопольными органами, среди которых ключевую роль играет Госкомиссия при Правительстве КР по антимонопольной политике, предпринимаются меры “по совершенствованию правовой базы, форм и методов антимонопольного контроля и регулирования с целью предупреждения и пресечения рыночной властью, обеспечения равных возможностей хозяйствования на товарных рынках, развития конкурсных принципов и соблюдения антимонопольных принципов”.¹⁶

Государство вмешивается в деятельность рынка также в контексте проблем информационной асимметрии. Эффективность рыночной системы основана на том, что деятельность каждого отдельного участника рыночного процесса зависит от информации, на основании которой он принимает то или иное решение. Если решения принимаются на основании недостоверной информации, то они могут негативно сказаться не только на деятельности отдельного участника, но и на эффективности всей рыночной системы. Например, покупка мяса на базаре или медикаментов в аптеке может быть опасна для здоровья потребителя, не обладающего достоверной информацией о качестве товара. Люди, которые вложили свои сбережения в качестве депозитов в коммерческий банк, находящийся в тяжелом финансовом положении, рискуют потерять свои сбережения, если банк не сможет выйти из затруднительной ситуации и обанкротится. Для того чтобы предотвратить негативные последствия проблем информационной асимметрии государство устанавливает определенные нормы, стандарты или процедурные требования, с тем, чтобы защитить потребителей услуг и товаров от вредной и мошеннической деятельности фирм, корпораций и других участников рыночного процесса. Принуждение выполнять все эти требования и надзор за тем, как они выполняются, и есть ни что иное, как вмешательство государства в деятельность рынка. Если не заставить в соответствии с законом банки предоставлять обществу достоверную информацию об их финансовом состоянии, то сами они, едва ли, будут это делать. И в этом заключается смысл протективно-регулятивного принципа экономической политики.

И, наконец, рассмотрим принцип перераспределения экономической политики. Если дать рынку возможность развиваться по своим законам, то, как это было упомянуто ранее, он распределит общественный доход и благосостояние таким способом, что одни будут обогащаться за счет обеднения других, то есть, неравномерно и несправедливо. Кроме того, экономическая эффективность, в данном случае, не является единственной целью общества. Принцип перераспределения экономической политики заключается в том, чтобы обеспечить действие принципа справедливости по отношению к каждому члену общества. Природа человеческого общества такова, что все мы разные. Одни люди одарены способностями больше, чем другие. Например, умственно отсталый человек не может участвовать в создании общественного продукта. Тем не менее, он тоже, как и всякий другой человек, нуждается в удовлетворении своих потребностей и нужд. Кроме того, есть такие виды деятельности человека, как, например, преподавание в начальной школе, которые являются необходимыми для общества, но, в тоже время, вознаграждаются незаслуженно низко в сравнении с большинством других видов деятельности, менее значи-

¹⁶ Сапелкин С.Ю. Государственное регулирование монополий в Кыргызской Республике//Экономика Кыргызстана: реалии и перспективы/Научно-практический семинар (июнь 2000 г. –апрель 2001 г.) – Б., 2001. –С.115-119 и Хамматов Р.Г. Государственная политика регулирования монополий в Кыргызской Республике//Экономика Кыргызстана: реалии и перспективы/Научно-практический семинар (июнь 2000 г. –апрель 2001 г.) – Б., 2001. – С.108-114.

мых для общества. Таким образом, в соответствии с этим принципом экономическая политика призвана перераспределять избыточные ценности одной группы в пользу той группы, которая испытывает недостаток этих ценностей. Устранение социальной несправедливости государство осуществляет с помощью системы прогрессивного налогообложения в комбинации с системой социальной защиты.

Таким образом, достижение главной цели экономической политики в новых условиях, в условиях становления рыночной экономики, может быть достигнуто через реализацию ее главных принципов, призванных "нейтрализовать" негативные последствия основных проблем рынка свободной конкуренции. Реализация принципов распределения, перераспределения, регулирования конкуренции и протективно-регулятивного принципа во многом обеспечит защиту общества от этих проблем, а именно, экстерналии и высокой себестоимости, естественных монополий, информационной асимметрии, а также неравномерного распределения общественного дохода.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Андрей Филатов, национальный консультант по правовым вопросам Программы ПРООН "Политическое и административное управление на центральном уровне",
эксперт Комитета по стратегическому развитию промышленности и предпринимательства Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики,
соискатель Академии Управления при Президенте КР

Проводимые структурные преобразования в экономике нашей страны, да и всех без исключения стран бывшего Советского Союза, казалось бы, открыли широкие возможности для развития малого и среднего предпринимательства, являющегося одним из важнейших направлений формирования рыночной инфраструктуры. Однако динамического развития малого и среднего предпринимательства в постсоветских странах практически не наблюдается.

Действия различных государственных ведомств в отношении малых предприятий зачастую разрознены и не объединены единой стратегией, что приводит к многократному увеличению административных барьеров на пути развития малого и среднего предпринимательства и невозможности достижения целей, ставящихся в многочисленных программах поддержки предпринимательства.

Несомненно, проблема государственного регулирования развития малого предпринимательства актуальна на сегодняшний день, как для Кыргызской Республики, так и для всех постсоветских стран.

В первую очередь эта проблема затрагивает вопросы усовершенствования национального законодательства и унификации правового регулирования межгосударственных экономических отношений в рамках СНГ и ЕврАзЭС, так как развитие предпринимательства напрямую связано с наличием "благоприятного" законодательства.

Конечно же, в нашей стране и в других странах СНГ и ЕврАзЭС есть определенные нормативные правовые акты, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, но действительность показала, что в области государственного регулирования развития малого предпринимательства проделана еще недостаточная работа.

Например, за прошедший период с 1991 по 2001 год по данным Государственного таможенного комитета Российской Федерации экспорт российских товаров в Кыргызстан снизился с 1 миллиарда 700 миллионов долларов США до 82,6 миллионов долларов США, то есть более чем в 20,5 раз. Импорт кыргызских товаров в Россию за тот же период снизился с 1 миллиарда 328 миллионов долларов США до 61,4 миллионов долларов США, то есть более чем в 21,6 раза.

За этими цифрами стоят не только малые и средние предприятия, но и сотни тысяч российских и кыргызских семей. Из-за сокращения объемов товарооборота люди теряют работу и заработки. Но сокращение объемов товарооборота – это следствие, а причина заключается в том, что национальные законодательства перегружены нормативными правовыми актами, которые не столько способствуют, сколько отталкивают предпринимателей двух стран из-за отсутствия унифицированных подходов к созданию нормативных правовых баз. Другой причиной является отсутствие в действующих национальных

законодательствах стимулирующих факторов для развития торгово-экономического сотрудничества.

Предпринимательский сектор лучше справляется с экономическими и инновационными задачами, легче адаптируется к быстрым переменам и отказывается от устаревших форм и способов деятельности, поэтому парламент государства должен оказать конструктивное содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

Большое внимание унификации нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, уделяется со стороны Межпарламентских Ассамблей государств-участников СНГ и ЕврАзЭС. Но необходимо отметить, что документы (модельные законопроекты) принимаемые в рамках МПА СНГ, носят исключительно рекомендательный характер. Не определив механизм реализации, многие из них еще даже не прошли внутригосударственные процедуры ратификации. Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества стала работать более динамично. Наряду с типовыми (модельными) законопроектами в рамках МПА ЕврАзЭС стали разрабатываться Основы законодательства, являющиеся основополагающим правовым актом Сообщества, устанавливающим единые для сторон начала правового регулирования в соответствующих сферах общественных отношений.

Одним из первых шагов работы Постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС по экономике и финансам стала разработка проекта Основных направлений государственного регулирования малого предпринимательства и его правового обеспечения в рамках Евразийского экономического сообщества. И приятно констатировать, что активное участие в этой работе принял Комитет по стратегическому развитию промышленности и предпринимательства Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. В соответствии с Программой законотворческой деятельности Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества до 2005 года, Комитетом по стратегическому развитию промышленности и предпринимательства также были разработаны Концепция и типовый проект "О поддержке малого и среднего предпринимательства".

Основные направления государственного регулирования малого и среднего предпринимательства предполагают формирование системы принципов и приоритетов деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере малого и среднего предпринимательства государства.

Цели государственного регулирования развития малого и среднего предпринимательства:

Основной целью государственной политики поддержки и развития малого предпринимательства является создание политических, правовых и экономических условий для свободного развития малого и среднего предпринимательства, обеспечивающих:

- повышение социальной эффективности деятельности малых предприятий (рост численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, увеличение доходов, повышение уровня социальной защищенности работников малых и средних предприятий и, как следствие, формирование среднего класса – базы политической стабильности);
- повышение темпов развития малого и среднего предпринимательства как одного из стратегических факторов социально-экономического развития государств;
- увеличение доли малого и среднего предпринимательства в формировании всех составляющих внутреннего валового продукта (производство товаров, оказание услуг, чистые налоги);
- расширение сфер деятельности и достижение экономической стабильности малых и средних предприятий.

Задачи государственного регулирования развития малого и среднего предпринимательства:

- формирование правовой среды, обеспечивающей беспрепятственное развитие сферы малого и среднего предпринимательства;
- предоставление правовой, судебной и физической защиты субъектам малого и среднего предпринимательства;
- финансовое обеспечение государственной поддержки малого и среднего предпринимательства;
- формирование инфраструктуры, обеспечивающей доступность для субъектов малого и среднего предпринимательства необходимых услуг и ресурсов;
- максимальная легализация деятельности субъектов малого предпринимательства;
- освоение новых кредитно-инвестиционных механизмов;
- развитие экспортного ориентирования малых предприятий;
- укрепление социального статуса и повышение престижа предпринимательской деятельности;
- развитие торгово-экономических отношений;
- повышение ответственности и эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области поддержки малого и среднего предпринимательства.

Основные направления совершенствования государственной политики поддержки и развития малого и среднего предпринимательства:

- оптимизация нормативно-правовых основ регулирования малого предпринимательства;
- совершенствование системы налогообложения;
- финансово-кредитная поддержка;
- совершенствование механизмов использования государственного и муниципального имущества;
- информационная поддержка;
- создание современной системы подготовки кадров;
- антимонопольная политика и пресечение недобросовестной конкуренции;
- совершенствование деятельности органов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

Оптимизация нормативно-правовых основ регулирования малого и среднего предпринимательства.

Для устранения административных барьеров и упорядочения деятельности государственных контролирующих и инспектирующих органов необходимо:

- создать нормативную правовую базу, позволяющую унифицировать подходы к вопросам устранения административных барьеров, снижения налогов на предпринимательскую деятельность в сфере малого и среднего предпринимательства;
- органам исполнительной власти привести свои нормативные правовые акты (в области лицензирования видов деятельности, сертификации продукции, регистрации юридических лиц, аренды помещений и землеотвода) в строгое соответствие с законами, регулирующими развитие малого и среднего предпринимательства; .

- установить ответственность должностных лиц за действия (бездействие), препятствующие созданию и деятельности малых и средних предприятий, в том числе возмещение ущерба, возникшего в связи с превышением должностными лицами их полномочий;
- упростить процедуру ликвидации малых предприятий, не имеющих кредиторской задолженности;
- законодательно закрепить проведение обследований предприятий малого и среднего предпринимательства на безвозмездной основе со стороны контролирующих и иных органов, финансируемых из государственного бюджета или бюджетов иного уровня;
- ограничить круг вопросов, по которым органом государственного контроля (надзора) могут быть приняты решения о прекращении или приостановке деятельности малых и средних предприятий при выявлении нарушений;
- установить ограничения по видам нарушений, в связи с которыми проверяющие (контролирующие) органы имеют право применять финансовые санкции;
- ввести дифференцированные размеры штрафов - для крупных и малых предприятий;
- исключить практику самостоятельного установления контролирующими органами штрафных "вилки" для штрафов, применение которых не имеет жесткого регламента;
- разработать и утвердить правовой документ о создании условий для участия малых предприятий в производстве и поставке продукции для государственных нужд, в том числе через системы субконтрактов с крупными предприятиями.

Совершенствование системы налогообложения.

Снижение налогового бремени, упрощение процедур налогообложения и представления отчетности, создание благоприятных условий для легализации (введения в правовое поле) и развития малого и среднего предпринимательства являются необходимыми условиями улучшения налогового климата в сфере малого и среднего предпринимательства.

Для решения этих вопросов необходимо разработать и ввести в действие нормативно-правовые акты, регламентирующие использование упрощенной процедуры налогообложения организаций и индивидуальных предпринимателей и налогообложения для определенных видов деятельности (единого налога на вмененный доход). Объектом налогообложения при упрощенной практике налогообложения, учета и отчетности должны стать валовая выручка или совокупный доход (по выбору самого плательщика), полученные за отчетный период.

Право определения порядка исчисления единого налога на вмененный доход должно сохраниться за органами государственной власти. На государственном уровне необходимо установить единые принципы расчета вмененного дохода по видам деятельности и его предельные значения, уточнить и ограничить сферу применения данной системы налогообложения.

С целью повышения социальной защищенности работников малых и средних предприятий следует предусмотреть уплату всеми субъектами малого предпринимательства единого социального налога и возможность снижения величины единого налога на вмененный доход или уплачиваемого налога по упрощенной системе на сумму уплаченного единого социального налога. В качестве стимулирующей меры необходимо также предусмотреть возможность уменьшения суммы исчисленного налога в случае, если среднемесячная оплата труда наемных работников малых и средних предприятий превышает прожиточный минимум.

Для заготовительных, снабженческо-сбытовых предприятий, предприятий оптовой тор-

говли и осуществляющих закупки товаров и услуг у субъектов малого предпринимательства и других предприятий, не начисляющих и не уплачивающих налог на добавленную стоимость, следует предусмотреть возможность при дальнейшей реализации потребителям этой продукции или результатов ее переработки исчислять оборот, облагаемый налогом на добавленную стоимость, как разницу между ценой реализации и ценой приобретения продукции без налога на добавленную стоимость.

Финансово-кредитная поддержка.

В целях расширения возможностей доступа малых и средних предприятий (в том числе начинающих) к источникам финансовых средств, необходимых для их развития, следует разработать и реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям:

- содействие созданию кредитных кооперативов, обществ взаимного кредитования, других небанковских кредитных институтов, предоставляющих на возвратной основе средства под инвестиционные проекты субъектам малого и среднего предпринимательства;
- разработка действенного механизма государственных гарантий, обеспечивающих разделение рисков между государством, кредитными организациями и малыми предприятиями;
- субсидирование процентной ставки по кредитам и займам, выдаваемым коммерческими организациями определенным категориям субъектов малого предпринимательства;
- внедрение типовых схем финансовой аренды (лизинга) для малых и средних предприятий;
- содействие привлечению внебюджетных финансовых ресурсов в малое и среднее предпринимательство;
- развитие венчурного финансирования инновационных проектов малого и среднего предпринимательства;
- составление кредитных историй малых и средних предприятий кредитными бюро в целях упрощения доступа малых предприятий к кредитам коммерческих банков;
- разработка и обеспечение механизма гарантированного участия субъектов малого и среднего предпринимательства в формировании и реализации государственного заказа.

Совершенствование механизмов использования государственного и муниципального имущества.

Для ускорения развития малого и среднего предпринимательства необходимо повысить эффективность использования государственного и муниципального имущества, для чего:

- обеспечить в соответствии с действующими реестрами имущества учет имущества, которое может быть передано субъектам малого и среднего предпринимательства;
- создать на региональном и муниципальном уровнях специальные реестры и целевые фонды нежилых помещений и объектов незавершенного строительства для передачи в аренду или продажи малым и средним предприятиям на льготных условиях;
- установить льготы, преференции и порядок передачи субъектам малого и среднего предпринимательства на условиях долгосрочной аренды, выкупа, лизинга производственных площадей и технологического оборудования, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- разработать порядок предоставления рассрочки платежей при продаже недвижимого имущества субъектам малого и среднего предпринимательства;

- законодательно закрепить процедуры оформления и регистрации сделок с имуществом, приобретаемым (продаваемым) или арендуемым субъектами малого и среднего предпринимательства через единый орган (установить единый перечень документов, предельные сроки рассмотрения заявок и др.);
- ввести запрет на взимание с субъектов малого и среднего предпринимательства платежей и сборов, связанных с продлением договоров аренды нежилых помещений и земельных участков;
- снизить государственные расценки на оформление и регистрацию сделок с недвижимостью для малых предприятий;
- определить порядок зачета средств, израсходованных на ремонт и реконструкцию арендуемых нежилых помещений, в качестве арендной платы;
- ввести для вновь созданных малых и средних предприятий понижающий коэффициент при расчете ставок арендной платы;
- упростить процедуры и сократить нормативные сроки оформления исходно-разрешительной документации на ремонт, реконструкцию и строительство производственных объектов;
- региональным и муниципальным органам власти при разработке программ использования государственного и муниципального имущества учитывать интересы субъектов малого и среднего предпринимательства;
- организовать деятельность торговых домов с целью последующего создания на их основе межгосударственных информационно-маркетинговых центров.

Информационная поддержка.

Для развития информационного обеспечения малого и среднего предпринимательства необходимо:

- регулярно проводить перепись малых и средних предприятий и предпринимателей без образования юридического лица;
- включать в программы поддержки малого и среднего предпринимательства информационное обеспечение, как одно из приоритетных направлений поддержки предпринимательства;
- формировать положительный образ предпринимателя с помощью средств массовой информации и рассматривать пропаганду развития малого предпринимательства в качестве важнейшего фактора развития экономики и стабилизации общества;
- создать специальные радио- и телевизионные программы по тематике малого и среднего предпринимательства;
- организовать регулярный выпуск журналов и информационно-аналитических изданий, посвященных предпринимательской деятельности;
- обеспечить открытие торговых представительств в приоритетных странах;
- обеспечить информационную и консультационную поддержку малого и среднего предпринимательства через государственные и региональные фонды поддержки предпринимательства путем:
- предоставления информации о действующих нормативных актах, затрагивающих сферу малого и среднего предпринимательства;
- подготовки и распространения типовых документов (устав, бизнес-план и др.), программ-

ного обеспечения бухгалтерского и налогового учета, а также информации о реестрах государственного и муниципального имущества, предназначенного для передачи в аренду или для продажи;

- предоставления справочной информации (адреса, телефоны) об органах, осуществляющих регистрацию предприятий; налоговых органах; информации о банках, кредитующих малые и средние предприятия, и об основных условиях кредитования; об учебных заведениях, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для сферы малого и среднего предпринимательства, и условиях обучения в них;
- консультирования по направлениям развития предпринимательства, поставщикам ресурсов и рынкам сбыта товаров (работ, услуг), трудовым ресурсам;
- правового консультирования.

Создание современной системы подготовки кадров.

Совершенствование системы подготовки кадров для малого и среднего предпринимательства предполагает:

- рассмотрение подготовки кадров в качестве одного из приоритетных направлений программ поддержки малого и среднего предпринимательства всех уровней (государственных, региональных, муниципальных);
- обеспечение финансирования из государственного бюджета мероприятий, предусматривающих создание системы дополнительного образования, повышения квалификации и переподготовки специалистов для сферы малого и среднего предпринимательства, в том числе преподавателей, консультантов, работников государственных и негосударственных структур, обеспечивающих практическую реализацию государственной политики поддержки малого и среднего предпринимательства;
- разработку и утверждение образовательного и профессионального стандарта по специальностям "Предприниматель-менеджер" и "Руководитель малого предприятия";
- взаимодействие государственных и негосударственных структур, координацию национальных и международных программ по вопросам подготовки кадров для малого и среднего предпринимательства;
- финансовую и организационную поддержку выпуска учебно-методической литературы, методического обеспечения подготовки предпринимателей и консультирования по вопросам их деятельности;
- обеспечение доступности образования по основам предпринимательской деятельности.

Антимонопольная политика и пресечение недобросовестной конкуренции.

Совершенствование антимонопольного законодательства и правоприменительной практики, направленной на обеспечение равных условий конкуренции, отказ от дискриминации любых производителей должны стать важнейшими приоритетами экономической политики.

Главными направлениями государственной политики обеспечения равных условий конкуренции должны быть:

- ужесточение санкций за нарушение положений антимонопольного законодательства, в том числе за злоупотребление доминирующим положением на рынках и за действия органов власти, препятствующие свободной конкуренции;
- невмешательство исполнительной власти в конкурентную среду на стороне одного из субъектов предпринимательской деятельности;

- недопущение использования государственной помощи для создания неравных условий конкуренции;
- активизация разъяснительной работы по применению антимонопольного законодательства.
- Антимонопольная политика должна предусматривать интеграцию малого и крупного предпринимательства. Основными задачами в данном направлении должны быть:
- совершенствование и оптимизация взаимоотношений между крупными предприятиями и субъектами малого предпринимательства;
- использование потенциала малых предприятий в ускорении процессов реструктуризации отраслей и реформирования предприятий;
- упрощение механизма и процедуры заключения договоров коммерческой концессии.

Совершенствование деятельности органов государственной поддержки малого предпринимательства

Одним из главных направлений государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства должно быть сокращение форм государственного вмешательства в сферу малого бизнеса. Государство должно устанавливать лишь общие правила деятельности малого и среднего бизнеса через законодательство, которое регулирует общеправовые, общеэкономические, имущественные, земельные и иные вопросы, касающиеся малого и среднего предпринимательства.

Подлежат уточнению функции органов государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, исходя из принципа сокращения государственного вмешательства в эту сферу.

Необходимо ориентировать органы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства на более тесное взаимодействие с негосударственными фондами, агентствами, иными структурами поддержки малого и среднего предпринимательства, а также с общественными организациями предпринимателей.

Гармонизация государственной и негосударственной инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства предполагает как совместное участие в разработке и реализации программ поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, так и разделение финансовых, инвестиционных и иных рисков между кредитующими организациями, государством и самими предпринимателями.

Антимонопольные органы должны обеспечивать реализацию государственной политики поддержки предпринимательства, разрабатывать нормативные правовые основы его деятельности, осуществлять контроль за реализацией программ развития малого и среднего предпринимательства, проводить мониторинг эффективности функционирования малого предпринимательства и действенность мер государственной поддержки, подготавливать прогнозы развития малого и среднего предпринимательства, осуществлять иные функции, связанные с поддержкой предпринимательства.

Основным институтом, непосредственно участвующим от имени государства в оказании поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, должны стать государственные фонды поддержки малого и среднего предпринимательства.

Такие фонды способны реализовать и финансировать федеральные, региональные, муниципальные и отраслевые программы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства, выступать гарантом по инвестиционным кредитам, участвовать в развитии инфраструктуры поддержки предпринимательства, взаимодействовать с обществен-

ными и профессиональными организациями предпринимателей, содействовать привлечению отечественных и иностранных инвестиций для реализации приоритетных направлений деятельности малого и среднего предпринимательства.

Необходимо завершить создание целостной системы государственной инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства на всех уровнях с переносом центра тяжести на региональный и муниципальный уровень. Регионы должны иметь обязательный набор создаваемых на паритетной основе из средств государственного, регионального и муниципального бюджетов объектов инфраструктуры: бизнес-инкубаторы, фонды поддержки малого и среднего предпринимательства, лизинговые компании, инновационно-технологические центры, технопарки, учебно-деловые центры, центры реабилитации и адаптации военнослужащих, уволенных в запас.

Резюмируя необходимо все же отметить, что процесс развития малого и среднего предпринимательства далеко не прост. Существует много факторов сдерживающих это развитие. Это:

- отсутствие эффективной координации деятельности государственных органов, ответственных за формирование и реализацию государственной политики в сфере малого и среднего предпринимательства;
- громоздкая бюрократическая разрешительная система;
- административные, технические и финансовые барьеры при создании и функционировании субъектов малого предпринимательства;
- нехватка собственных средств у предпринимателей для развития бизнеса;
- необоснованное количество проверок субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны контролирующих органов.

Для преодоления этих негативных явлений необходим комплекс конкретных мер, направленных на совершенствование механизма государственного регулирования развития малого предпринимательства.

Так, Президентом Кыргызской Республики Аскарком Акаевым 16 февраля 2000 года был принят Указ "О мерах по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства" (УП №32). Согласно этому Указу произошло запрещение проведения дублирующих проверок по одному и тому же направлению различными контролирующими органами посредством предъявления акта предыдущей проверки, имеющего силу в течение одного года. 15 сентября 2001 года Президентом Кыргызской Республики Аскарком Акаевым был принят Указ "О мерах по улучшению условий для развития предпринимательства в Кыргызской Республике". Было установлено, что все проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование деятельности субъектов предпринимательства, разрабатываемые органами исполнительной власти, местными государственными администрациями и местными самоуправлениями, в обязательном порядке подлежат согласованию с Государственной комиссией при Правительстве Кыргызской Республики по развитию предпринимательства.

Реализация основных направлений государственного регулирования малого и среднего предпринимательства, несомненно, будет способствовать устойчивому развитию малого и среднего предпринимательства, повысит их эффективность, ускорит развитие сектора малого предпринимательства, формирование среднего класса – основного гаранта социальной и политической стабильности общества.

В настоящее время в Кыргызской Республике со стороны органов государственной власти уделяется внимание развитию малого и среднего предпринимательства, так как малое



предпринимательство, не требуя крупных стартовых инвестиций, гарантирует быстрый оборот ресурсов, высокую динамику экономического роста, способствует оперативному решению проблем реструктуризации экономики, поскольку гибко реагирует на изменение конъюнктуры рынка и придает экономике дополнительную стабильность.

Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Кыргызской Республике, безусловно, существуют, т.к. малое предпринимательство, как наиболее массовая, динамичная и гибкая форма деловой жизни, является подлинной основой рыночной экономики. Но для этого необходима совместная конструктивная работа всех органов государственной власти.

Библиография

1. Основные направления государственного регулирования малого предпринимательства и его правового обеспечения в рамках Евразийского экономического сообщества, утвержденные постановлением МПА ЕврАзЭС от 25 марта 2002 года № 2-16.
2. Концепция типового проекта "О поддержке малого и среднего предпринимательства" для государств-участников ЕврАзЭС.
3. Типовой проект "О поддержке малого и среднего предпринимательства" для государств-участников ЕврАзЭС.
2. Указ Президента Кыргызской Республики "О мерах по сокращению числа необоснованных проверок деятельности субъектов предпринимательства" от 16 февраля 2000 года УП №32.
3. Указ Президента Кыргызской Республики "О мерах по улучшению условий для развития предпринимательства в Кыргызской Республике" от 15 сентября 2001 года УП №273.

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Айдаров Н. А.

Соискатель КНУ им. Ж. Баласагына

Общезвестно, что до обретения независимости экономика Кыргызской Республики была составной частью советской экономической системы. Процессы производства, распределения и перераспределения товаров, включая внешнеэкономическую деятельность, регулировались из центра. Кыргызстан, как и другие бывшие республики СССР, играл незначительную роль в управлении внешнеторговыми операциями и не получал от мирового рынка соответствующих валютных поступлений, которые в основном оставались в распоряжении центральных органов бывшего Советского Союза.

Политическая и экономическая независимость, полученная в 1991 г. фундаментально изменила условия осуществления внешнеэкономических связей Кыргызстана. Прежде всего, возникла необходимость и возможность создать новый механизм для регулирования этих связей. Для этого были реорганизованы и вновь созданы соответствующие министерства, ведомства, агентства и инспекции, которые так или иначе регулируют и контролируют внешнеэкономическую деятельность хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики.

В процессе перехода от командно-административной к рыночной экономике основной проблемой стало создание законодательной и институциональной базы, способной обеспечить необходимые условия для повышения эффективности экономики и ее успешной интеграции в мировое хозяйство. Это требовало структурной перестройки и создания конкурентной среды, предоставления производителям права выбора видов деятельности с учетом конъюнктуры не только внутреннего, но и мирового рынков. Возникла необходимость либерализации всей внешнеэкономической политики, которая позволила бы производителям своевременно и адекватно реагировать на изменение условий на рынке, используя преимущества международного разделения труда.

Кыргызстан стал осуществлять крупномасштабные реформы во всех сферах политической и экономической жизни. Ввиду сложившейся ситуации республика не имела и, к сожалению, не имеет возможности проводить полномасштабные преобразования за счет собственных финансовых ресурсов, которые очень ограничены. Как и в других странах с аналогичным экономическим положением, единственно возможным выходом из сложившейся ситуации становится внешняя помощь. За годы самостоятельного существования Кыргызстан стал одним из крупнейших получателей иностранных инвестиций.

В процессе регулирования международных экономических отношений важную роль играет научно обоснованная внешнеэкономическая политика государства.

Под внешнеэкономической политикой следует понимать деятельность государства, направленную на развитие и регулирование международных экономических отношений. Отличительным признаком ее является, то, что она охватывает такие сферы, как международная купля-продажа товаров и услуг, так и международное перемещение материальных, денежных, трудовых и интеллектуальных ресурсов.

Практическая реализация внешнеэкономической политики предполагает определение стратегических целей государства во внешнеэкономических отношениях в целом, с отдельными странами и группами стран, а также выработку методов и средств, обеспечивающих их достижение и сохранение в последствии достигнутых результатов.

Внешнеэкономическая политика неразрывно связана с внутренней экономической политикой государства. Следовательно, ее содержание обусловлено теми задачами расширенного воспроизводства, которые каждая страна решает в рамках своего национального хозяйства. Как неоднократно отмечал Президент Кыргызской Республики А. Акаев - экономическая политика нашего государства, должна быть направлена на закрепление положительных тенденций в производстве, на стимулирование деловой активности с целью обеспечения устойчивого экономического роста".

При осуществлении внешнеэкономической политики Кыргызская Республика принимает меры по защите внутреннего рынка и интересов национальных товаропроизводителей с учетом международных обязательств Кыргызской Республики, а также содействует продвижению национальных товаров на внешние рынки. И в целях интеграции экономики государства в мировую экономику Кыргызская Республика участвует в зонах свободной торговли, таможенных союзах, Всемирной Торговой Организации (ВТО) и иных экономических союзах, создаваемых в соответствии с международными договорами, при условии обеспечения экономической безопасности Кыргызской Республики.

Формирование внешнеэкономической политики должно осуществляться на основе глубокого анализа и максимально полного учета целого ряда важнейших факторов. Среди них:

- уровень развития и структуру производительных сил страны;
- состояние природных ресурсов и климатические условия;
- количественный и структурный баланс внутреннего производства и потребления;
- валотно-финансовое положение страны;
- количественный и профессиональный состав экономически активного населения.

Внешнеэкономическая деятельность в Кыргызстане охватывает экономические, торговые, валютные, научно-технические, культурные и другие отношения с иностранными юридическими лицами, гражданами и государствами. Субъекты внешнеэкономической деятельности имеют равные права по её осуществлению и, в рамках действующего законодательства, осуществляют внешнеторговую деятельность.

В целях создания благоприятных условий для доступа кыргызстанцев на рынки других государств Кыргызская Республика, содействуя развитию торгово-экономических связей с иностранными государствами, расширяет договорно-правовую базу, подписывая двусторонние и многосторонние договоры, участвует в создании и деятельности международных организаций и межправительственных комиссий. В целом это образует правовую систему Кыргызской Республики, что позволяет развивать международные отношения.

Необходимо отметить, что в управлении системой внешнеэкономических отношений государства используют все имеющиеся в их распоряжении средства - политические, экономические, юридические и др.

Международно-правовая практика Кыргызстана, как нового субъекта международного права, имеет важнейшее значение в становлении и развитии внешнеторговой деятельности республики, создавая правовую базу, на которой строятся экономические отношения Кыргызстана с другими государствами.

Стратегическое значение для Кыргызстана имеет подписание международных соглашений, создающих региональные экономические интеграционные группы, членство в которых даёт Кыргызстану определённые преимущества как в экономическом, так и в политическом плане и играет существенную роль в обеспечении экономической безопасности Кыргызской Республики.

На сегодняшний день вступление Кыргызстана, первым из государств - членов СНГ, 14 октября 1998 года, 132 членом ВТО (всего – 144 члена), является одним из наиболее важных направлений в развитии международного экономического сотрудничества, так как даст возможность республике использовать мировую систему эффективного правового регулирования экономических отношений с большинством стран мира.

На основе международных договоров Кыргызской Республики для интенсификации внешнеэкономической деятельности открываются торгово-экономические представительства, представляющие в стране пребывания интересы республики по вопросам внешнеторговой деятельности и их защите, лоббирования прав субъектов внешней предпринимательской деятельности.

Как отражено в Комплексной Основе развития (КОР), вхождение республики в систему мировых экономических связей сопряжено с появлением в Кыргызстане новых форм внешнеэкономической деятельности, таких как международная торговля интеллектуальной собственностью, правовое регулирование которой осуществляется посредством как национального законодательства, так и положениями международных конвенций, ратифицированных Кыргызской Республикой или подготавливаемых к ратификации.

Важное значение, для скорейшего экономического развития Кыргызстана, имеет наращивание экспортного потенциала республики и привлечение иностранных инвестиций. В условиях недостатка внутренних инвестиционных ресурсов, незначительных объемов внутренних сбережений, больших размеров дефицита бюджета и платёжного баланса, прекращение поступления субвенций, падение производства и сокращение объемов внешней торговли, республика могла выйти из кризисной ситуации и стабилизировать свою экономику за счёт привлечения внешней экономической помощи.

Внешняя торговля во все времена имела огромное значение для всех стран в плане развития их экономик и связанные с ним совершенствование деловых и социальных инфраструктур; приводило к обмену информации и культуры, а также непосредственно влияло на внутреннюю и внешнюю политику любой страны.

Без исключения все это также относится и к сегодняшнему дню. Более того, в эпоху глобализационных процессов внешняя торговля становится инструментом устойчивого развития внешнеполитических отношений государств.

Для Кыргызстана с приобретением независимости роль внешнеэкономических связей стала играть важное значение в экономической политике страны. В настоящий момент Кыргызская Республика осуществляет торгово-экономические связи с 97 государствами мирового торгового сообщества¹.

Внешняя торговля Кыргызстана за годы независимости претерпела значительные изменения. Если в течение 1992-1998гг. она росла относительно высокими темпами, то в период 1999-2001 годы произошло снижение объемов экспорта и импорта, на что повлияло ряд причин анализ которым будет дан ниже.

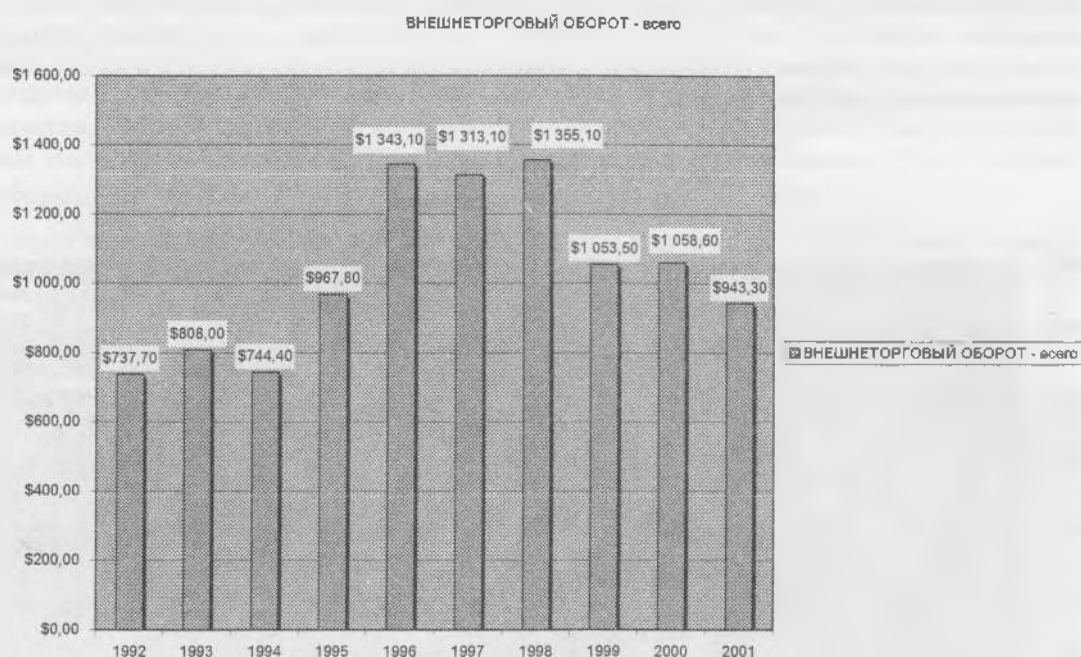
Внешнеторговый оборот за прошедший год (2001 год) по отношению к ВВП составил 62% (ВВП прошлого года составил 1572,06 млн. долларов США²), где на долю стран СНГ приходится 45% от всего внешнеторгового оборота КР, а на страны дальнего зарубежья соответственно – 55%. Внешнеторговый оборот Кыргызстана по данным МВТП, начиная с 1992 года по 1998 год включительно (т.е. до вступления в ВТО), увеличился почти в 2 раза. После вступления в ВТО внешнеторговый оборот Кыргызстана имеет тенденцию

¹ Данные материала Министерства внешней торговли и промышленности Кыргызской Республики (МВТП)

² Годовой отчет Национального банка Кыргызской Республики – 2001, стр.18

к сокращению, который уменьшился в 2001 году по сравнению с 1998 г. почти на 30,4% и в первую очередь внешнеторговый оборот сократился со странами СНГ. Этому способствовало ряд причин, анализ которых будет дан ниже.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ВНЕШНЕТОРГОВЫЙ ОБОРОТ	737,7	808,0	744,4	967,8	1343,1	1313,1	1355,1	1053,5	1058,6	943,3
в том числе										
с государствами СНГ	590,7	583,9	432,5	622,8	880,3	755,1	671,2	442,5	505,9	425,4
со странами дальнего зарубежья	147,0	224,1	311,9	345,0	462,8	558,0	683,9	611,0	552,7	517,9



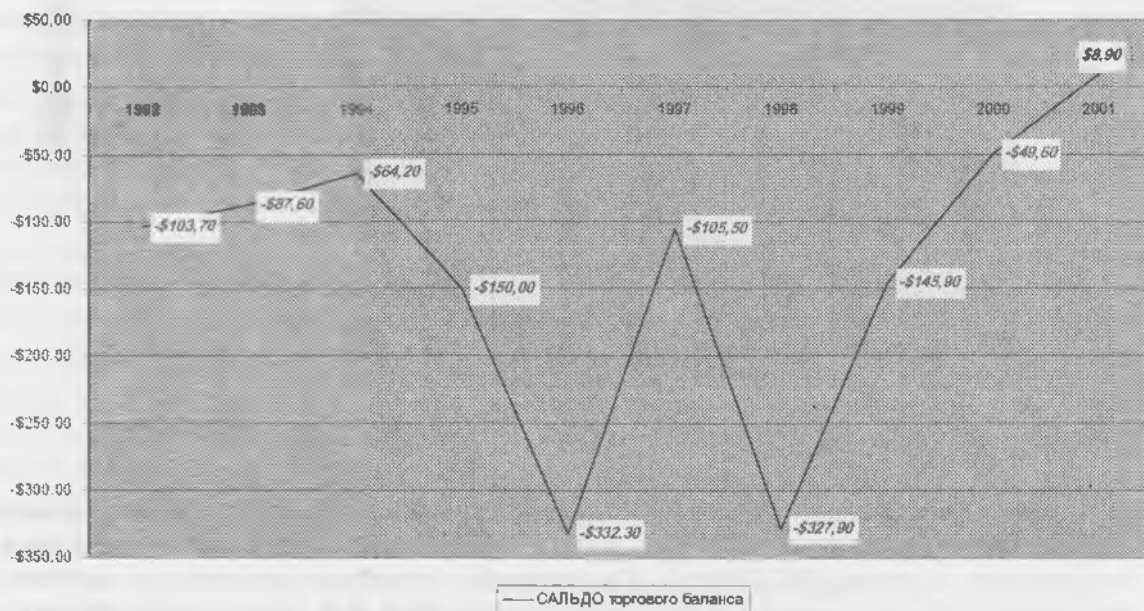
Экспорт из Кыргызстана по своим масштабам эквивалентен в среднем 28,9% валового внутреннего продукта страны (ВВП), а импорт – 37,6% (в данном случае приводится среднее значение за период 1992-2001 гг.). Как показано в таблице и графиках (см. приложение) сальдо торгового баланса за указанный период всегда складывался отрицательным, за исключением 2001 года, когда экспорт впервые незначительно превысил импорт на 8,90 млн. долларов США. Начиная с 1998 года, идет тенденция снижения отрицательного торгового баланса. Тем не менее, аккумулированное торговое сальдо за 1992-2001 годы составил минус 1357,8 млн. долларов США, что почти эквивалентно среднему значению ВВП за этот же период (1553,83 млн. долларов США).

(Данные МВТП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ЭКСПОРТ	\$317,0	\$360,2	\$340,1	\$406,9	\$505,4	\$603,8	\$513,6	\$453,8	\$504,5	\$476,1
в том числе:										
с государствами СНГ	240,5	248,1	223,0	269,2	393,4	319,3	230,5	183,3	207,4	168,5
со странами дальнего зарубежья	76,5	112,1	117,1	139,7	112,0	284,5	283,1	270,5	297,1	307,6
ИМПОРТ	\$420,7	\$447,8	\$404,3	\$559,9	\$637,7	\$709,3	\$841,8	\$899,7	\$664,1	\$467,2
в том числе:										
с государствами СНГ	350,2	336,8	209,5	353,6	486,9	435,8	440,7	259,2	298,5	256,9
со странами дальнего зарубежья	70,5	112,0	194,8	205,3	350,8	273,5	400,8	340,5	255,6	210,3
САЛДО торгового баланса	-\$103,7	-\$87,6	-\$64,2	-\$150,0	-\$332,3	-\$105,5	-\$327,9	-\$145,9	-\$49,6	\$8,9
со странами СНГ	-109,7	-87,7	13,5	-84,4	-93,5	-116,5	-210,2	-75,9	-91,1	-88,4
со странами ДЗ	6,0	0,1	-77,7	-65,6	-238,8	11,0	-117,7	-70,0	41,5	97,3

Аккумулированное отрицательное сальдо торгового баланса Кыргызской Республики составляет почти 83,4% от ВВП прошедшего года. Безусловно, это негативно сказывается на структуре платежного баланса и, в конечном счете, это сказывается и на социально-экономическом развитии страны.

САЛДО ТОРГОВОГО БАЛАНСА
Кыргызской Республики



Отрицательное торговое сальдо означает, что экономика Кыргызстана находится больше в зависимости от других государств СНГ и дальнего зарубежья и что Кыргызстан, так или иначе, финансирует развитие экономик других стран путем импорта продукции этих стран.

Основными статьями кыргызского экспорта в разрезе отраслей в течение десяти лет являлись: электроэнергетика – 12% от общего оборота экспорта (прим. дается среднее значение), продукция цветной металлургии – 34%, продукция машиностроения – 11%, легкой и пищевой промышленности – по 12% соответственно и продукция сельского хозяйства –

10%³. Начиная с 1996 года, Кыргызстан стал активно продавать на внешний рынок драгоценные металлы, а именно золото.

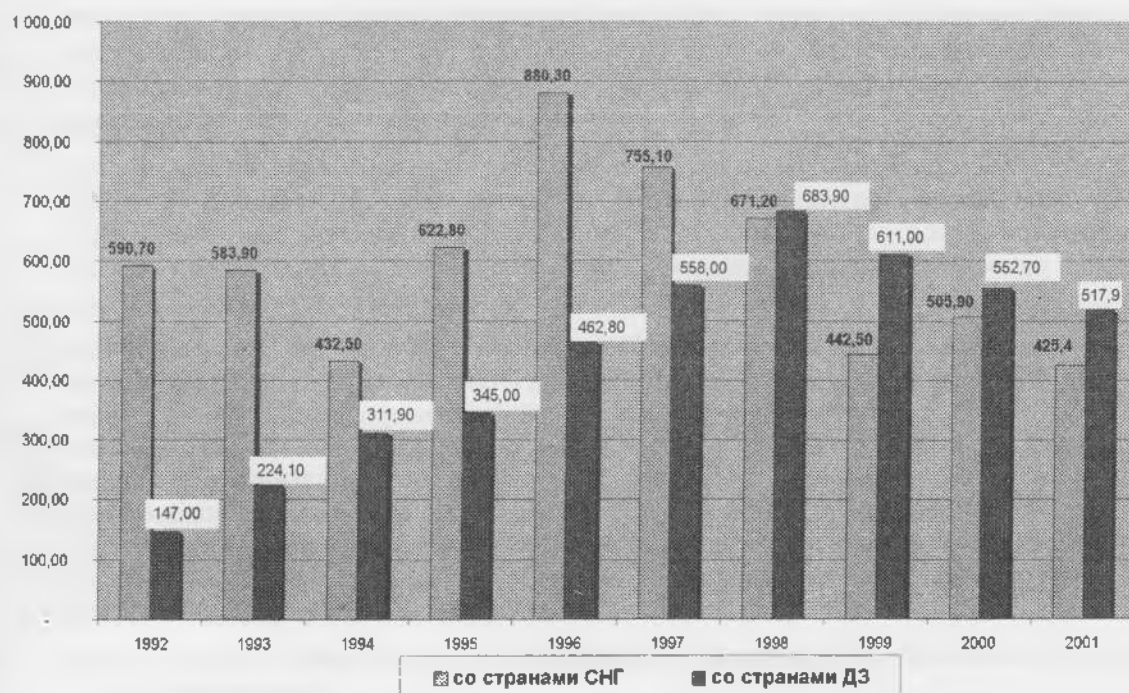
Если в 1996 году экспорт золота составлял всего лишь 4,8% от общего объема экспорта, то 2001 году он уже составил 46,8% от общей массы экспорта товаров⁴. Таким образом, за 5 лет экспорт этой статьи вырос почти в 10 раз. Конечно, то, что экспорт этой статьи вырос за короткий срок так значительно – это хороший показатель, но то, что он составляет половину экспортного потенциала всей экономики должно насторожить правительство. По-прежнему доминирует доля сырья и полуфабрикатов как экспортной статьи в общем объеме экспорта кыргызских товаров.

Что касается импорта в Кыргызстан, то основными ее статьями по данным Нацстаткома Кыргызской Республики являются: продукция топливной промышленности (природный газ, нефтепродукты и уголь) - 26% от всего объема импорта (*прим. дается среднее значение*), на продукцию машиностроения и металлообработки приходится 25% импорта, пищевая промышленность - 13%, на продукцию химической и нефтехимической промышленности вместе приходится 8% от импорта, легкая промышленность - 6% и продукция медицинской промышленности составляет - 5% от импорта.

Ведущими торговыми партнерами Кыргызстана из стран содружества являются Россия, Казахстан, Узбекистан, на долю которых приходится 44,5, 26,1 и 16,3 %%% соответственно (*прим. дается среднее значение за период*). Вместе они составляют почти 87% от торгового оборота стран СНГ.

Из стран дальнего зарубежья основным торговыми партнерами Кыргызстана являются Германия – 20,2% от внешнеторгового оборота со странами ДЗ (*прим. дается среднее*

Внешнеторговый Оборот Кыргызской Республики



³ По данным Нацстаткома Кыргызской Республики

⁴ Платежный баланс Кыргызской Республики - 2001, Аналитический вид торгового баланса КР

значение за период), Китай –16%, США – 11.4%, Турция 10.6% и Швейцария – 13.1% от внешнеторгового оборота со странами ДЗ⁵. На долю этих стран приходится 71% внешне-торгового оборота со странами дальнего зарубежья.

Сальдо торгового баланса со странами содружества на протяжении десяти лет, к сожалению, остается отрицательным. Наибольший пик отрицательного сальдо со странами СНГ приходится на 1998 год, который составил минус 210 млн. долларов США. Аккумулированное отрицательное торговое сальдо за 10 лет составил 943,9 млн. долларов США, что эквивалентно совокупному внешнеторговому обороту Кыргызстана за 2001 год. Из стран СНГ положительный торговый баланс стабильно сохраняется в течение 1999-2001 годы только с Грузией и Таджикистаном. Как отмечалось ранее основными торговыми партнерами Кыргызстана по содружеству являются Россия, оборот которых в 2001 году составил 139.5 млн. долл., товарооборот с Узбекистаном по сравнению с 1999 г. увеличился на 18.7% и составил 114.7 млн. долл., также увеличился оборот в 2001 году с Казахстаном на 2.6% и составил 120.8 млн. долларов.

Резюмируя все изложенное можно сделать вывод, что как внешняя политика, так и внешняя торговля для Кыргызстана играет важную роль в процессе развития отечественной экономики, и они непосредственно влияют на макроэкономическое и социальное положение страны.

Да, действительно, 1000 лет назад, а может и раньше, когда сложился эпос “Манас”, международные экономические отношения Кыргызстана имели совершенно другой характер. Но народ Кыргызстана на протяжении многовековой истории выстоял и победил, отстоял свою честь и свою независимость. И сегодня, уже став членом ООН и ВТО, молодая суверенная республика уверенно входит в мировое сообщество народов.

⁵ По данным Государственной Таможенной Инспекции Кыргызской Республики

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Джунушалиева Г. Дж.

Соискатель Академии управления при Президенте КР

Практическая реализация метода стратегического управления делается сегодня, более актуальной, чем использование различных теоретических моделей. Такие модели есть практически у каждой серьезной компании. Предлагаемые методы с трудом применимы в практической деятельности кыргызских предприятий. В нашей стране необходимо учитывать особенности не только макроуровня, но и микроуровень весьма различен.

Основной подход остается неизменным. В начале формируется миссия, цели и стратегии, далее описываются пути достижения целей и стратегий и в финале внедрение этого стратегического плана.

В зависимости от профессионализма руководства компании, сценарии внедрения стратегического управления на предприятии могут быть следующие:

1. Формальная разработка стратегии, миссии, целей компании. На этом заканчивается стратегический процесс, компания продолжает свою ежедневную деятельность. Считается, что стратегия автоматически реализуется сама по себе. Это наиболее распространенная форма реализации стратегии в Кыргызстане. Многие компании имеют деньги и формально разрабатывают стратегию, но на внедрение нет либо финансовых средств, либо человеческие ресурсы не подготовлены.
2. Формируется стратегическое звено управления, которое разрабатывает формальный процесс и соответствующую инфраструктуру. Обычно один раз год происходит сбор членов стратегического звена управления, которое разрабатывает новые направления или корректирует старые. Таким образом в организации появляется полный формальный цикл стратегического управления.
3. Организация видоизменяется в инновационную. Пересматриваются бизнес-процессы, ориентированные на получение результата. Появляется гибкая организационная структура, эффективно функционируют все системы. И самое главное, появляется понимание своей миссии и целей персоналом на всех уровнях. Компания приобретает способность к быстрым и эффективным изменениям.

Стратегическое управление в Кыргызстане должно пройти стадию формирования формального процесса и создания стратегической инфраструктуры. Это связано в первую очередь с тем, что стратегическое управление дорогостоящий процесс и для многих компаний недостижимый. Стратегическое планирование актуально для крупных и средних предприятий, которых немного. Во вторую очередь стоит подчеркнуть, что для его внедрения необходимо на предприятии иметь критическую массу менеджеров, способных изменить бизнес-процессы и работать адаптивно. В заключении лидерство одно из важнейших составляющих. Только руководитель-лидер способен содействовать процессу стратегического управления компаний.

Стратегия развития промышленности Кыргызской Республики была нацелена на достижение следующих целей:

- Развитие импортозамещающих отраслей
- Создание экспортного потенциала и базовых отраслей промышленности
- Развитие наукоемких отраслей.

При разработке стратегического управления для предприятия Бишкекский Государственный Фармацевтический завод "Айдан Фарма", эти цели были учтены. Это предприятие, способное выпускать продукцию на экспорт, оно может вытеснить импортные продукты в нашего рынка. И в тоже время это наукоемкое производство.

Бишкекский Государственный Фармацевтический завод "Айдан Фарма" является новым заводом, хотя продукцию он начал производить в 1998 году. Для данного завода необходимо было определить долгосрочные перспективы и возможности, так как завод был рассчитан для производства лекарственных препаратов для всей Центральной Азии. Настоящие мощности завода позволяют покрыть потребности в лекарственных средствах всех близлежащих республик. Производственная мощность оборудования 450 млн. таблеток, 100 млн. капсул; 10 млн. бутылок сиропов.

На данный момент завод испытывает острую нехватку оборотных средств для развития своей деятельности. В данном аспекте заводом было предложено провести стратегическое исследование для разработки стратегического планирования предприятия. SWOT - анализ охватывает широкий спектр проблем, возникших перед Бишкекским Государственным Фармацевтическим заводом "Айдан Фарма", как на макроуровне, так и в непосредственном окружении.

Внутренние проблемы: нехватка оборотных средств, ограниченное наименование лекарственных средств, разрешенных к производству, отсутствие маркетинга, плохая цепь поставок, сбыт продукции по телефону, затоваривание скоропортящимися готовыми продуктами и сырьем.

Внешние проблемы: патентная система на ведение деятельности по распространению лекарственных средств, неизвестная торговая марка, законодательные ограничения.

На основании анализа данных проблем для предприятия был составлен стратегический план, внедрение которого принесло бы для предприятия следующие возможности.

Долгосрочной целью является создание союза между Российским фармацевтическим предприятием Нижфарм и "Айдан Фарма". Выгоды: получение сырья, оборотных средств, передача, на соответствующих условиях, рецептов лекарственных средств запатентованных заводом Нижфарм, решение проблемы сбыта продукции в долгосрочной перспективе, полная загрузка мощностей.

Среднесрочные стратегии касались всех функций предприятия. Отделу сбыта, занимающемуся маркетингом, была предложена схема ромашки для реализации продукции. Пересмотр каналов распределения позволит увеличить доход на 9% от общей выручки. Производственная стратегия также должна учесть экономичную упаковку. Многие лекарственные средства можно упаковывать с учетом назначаемого курса лечения. Что позволит снизить стоимость продуктов, увеличить долю рынка, вытеснив конкурентов. Кроме того, в производственной стратегии необходимо учесть возможности альтернативного использования имеющихся ресурсов. Ценовая стратегия включает стратегию конкуренции знающих свое надлежащее место на рынке. Условия осуществления данной стратегии являются четкая специализация на данном рынке, очень внимательное изучение своего участия на рынке, развитие только в пределах четко выверенных темпов роста, наличие сильного и влиятельного руководителя.

В краткосрочной стратегии было предложено внести ряд предложений по улучшению текущего состояния предприятия. Была пересмотрена организационная структура, были созданы отдел сбыта и служба охраны, руководство делегировало полномочия по заключению контрактов соответствующим структурам, были распределены права и обязанности для осуществления мониторинга за деятельность подразделений. Сотрудникам были

определены должностные обязанности и пересмотрено штатное расписание. Внесены корректировки в договора купли-продажи. В целях разработки бюджета предприятия, были выявлены сезонные факторы, влияющие на объемы, сбыта продукции завода "Ай-дан Фарма", с их учетом были составлены бюджеты сбыта, производства на краткосрочный период. Кроме того, был проведен ABC-анализ портфеля продукции и маржинальный анализ, выявившие убыточные продукты предприятия. Руководством рассматриваются предложения по улучшению структуры себестоимости, с учетом возможных методов снижения затрат по упаковочным материалам и амортизационных отчислений.

Практическая ценность разработанных вопросов и их эффект трудно оценить на сегодняшний момент, но дальнейшее развитие предприятия будет индикатором правильности наших выводов.

определены должностные обязанности и пересмотрено штатное расписание. Внесены корректировки в договора купли-продажи. В целях разработки бюджета предприятия, были выявлены сезонные факторы, влияющие на объемы, сбыта продукции завода "Ай-дан Фарма", с их учетом были составлены бюджеты сбыта, производства на краткосрочный период. Кроме того, был проведен ABC-анализ портфеля продукции и маржинальный анализ, выявившие убыточные продукты предприятия. Руководством рассматриваются предложения по улучшению структуры себестоимости, с учетом возможных методов снижения затрат по упаковочным материалам и амортизационных отчислений.

Практическая ценность разработанных вопросов и их эффект трудно оценить на сегодняшний момент, но дальнейшее развитие предприятия будет индикатором правильности наших выводов.

ПРОЦЕСС ПРИВАТИЗАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Дюшебекова Г. Ж.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Экономическая реформа в Кыргызской Республике, включающая в себя структурные, ценные и финансовые преобразования, проводится в каждой сфере как бы в разных временных потоках, с разной скоростью и интенсивностью. Приватизация государственного имущества, являющаяся сердцевинной экономической реформы, проходит достаточно быстро, последовательно и стала самым ощутимым проявлением изменений в экономике.

Анализ теории и практики приватизационного процесса должен занимать важное место в отечественной экономической науке. Во-первых, необходимостью осмысления происходящих в экономиках различных стран изменений при переходе от административно-командной к рыночной экономике; во-вторых, постоянным вниманием исследователей к проблемам развития отношений собственности; в-третьих, использованием "карты" приватизации в острой политической полемике и вовлечением всего населения в процесс обсуждения ее хода и результатов.

В теории приватизации и обобщении ее практики сохраняется множество дискуссионных и нерешенных проблем как методологического, так и прикладного характера. Более того, в условиях перехода к рыночной экономике появляются новые моменты, имеющие важное значение для дальнейшего развертывания приватизационного процесса.

Следует иметь в виду, что до сих пор по-разному трактуется даже само понятие "приватизация", его соотношение с категориями "частная собственность", "разгосударствление". Особенно остры дискуссии о месте приватизации в экономической реформе; об очередности или одновременности приватизации, либерализации цен и структурной перестройки; о целях приватизации; наконец, о сочетании экономической эффективности и социальной справедливости, платности и бесплатности в используемых моделях приватизации. Самостоятельными проблемами остаются критерии выбора способа приватизации, определение ее темпов и приоритетов.

Общая характеристика "приватизационной" экономической реформы.

Приватизация представляет особую систему экономических отношений, возникающих в связи с изменением формы собственности на средства производства: с "государственной" на "частную". Она включает взаимосвязь приоритетов, отражающую сочетание интересов органов государственной власти, трудовых коллективов предприятий, населения в целом в процессе глубинных изменений. Диалектика приватизации и разгосударствления заключается в том, что приватизация является разгосударствлением собственности.

Приватизация выполняет две функции. С одной стороны, она должна стать элементом экономической реформы, ядром радикальных преобразований, а с другой, - инструментом государственного регулирования долговременного характера. Непосредственными целями приватизации являются:

- формирование слоя мелких и средних собственников;
- сокращение доли имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- перераспределение экономических основ власти¹.

¹ Балацкий Е. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования // Проблемы теории и практики управления, 2001, №1

Достижение социальной справедливости, повышение экономической эффективности производства, рост доходов государственного бюджета не выступают собственными целями приватизации. Она может способствовать развитию данных процессов только в долгосрочном периоде.

Основными критериями выбора способа приватизации являются отраслевая принадлежность и размер предприятия, учет принципов социальной справедливости и приоритета трудового коллектива, демонополизация, необходимость сохранения профиля предприятия и его производственного потенциала, рентабельность предприятия, привлечение инвестиций. Названные критерии обусловили следующие основные способы приватизации – акционирование (с закрытой подпиской или продажей акций); продажа предприятий и имущества по коммерческому или инвестиционному конкурсу (на аукционе); выкуп арендованного имущества; банкротство.

Успешное проведение приватизации и, особенно, постприватизационное развитие предприятий, зависит от создания и функционирования управленческих, как государственных, так и не государственных структур (холдингов, финансово-промышленных групп). Именно они призваны обеспечить эффективное распоряжение государственной долей в уставном капитале акционерных обществ.

Прогноз процесса приватизации в Кыргызской Республике предопределяет следующие тенденции: одним из ведущих способов приватизации становится продажа предприятий (имущества, пакетов акций) на инвестиционных конкурсах; складываются условия для перехода к комбинированным моделям приватизации в регионах республики; индивидуализация условий приватизации оставшихся крупных государственных комплексов, малых и средних предприятий. В условиях рыночной трансформации экономики в центре дискуссий чаще всего оказываются понятия “частная собственность”, “приватизация”, “разгосударствление”, “коммерциализация”.

Приватизация понимается как разгосударствление, т.е. переход средств производства из собственности государства в собственность пайщиков, акционеров, коллективов, индивидуальных владельцев, как сокращение государственного сектора.

Однако приватизация не сводится к общей политике дерегулирования экономики, ее государственного и негосударственного секторов. Напротив, она представляет собой элемент государственного регулирования долговременного характера. Коммерциализация предприятий государственной собственности, не подлежащих приватизации, проявляется в том, что в условиях рынка они функционируют на общественных началах как субъекты предпринимательской деятельности.

Массовый характер приватизация может принять только при использовании разных методов (в частности, акционирования и конкурсной продажи). Приватизация важна не сама по себе, а как взаимозависимость приватизации и реприватизации – двух возможных методов государственного воздействия на формирование экономической структуры общества, границ приватизации, взаимоотношений приватизированных и государственных предприятий.

Основные этапы приватизации в Кыргызской Республике

Основные этапы приватизационного процесса в Кыргызской Республике охватывают период с 1991 года и по настоящее время. Принято различать следующие этапы¹:

✓ 1-й этап – так называемая “Малая приватизация” - 1991-1993 гг.

Цель: качественные трансформации собственности.

¹ Джиенбеков С.М. Приватизация 1991-2001: Быть хозяином -быть свободным.//Бишкек 2001

✓ 2-й этап – так называемая “Массовая приватизация”: 1994-1995 гг.

Цель: структурная перестройка экономики.

✓ 3-й этап охватывает 1996-1998 гг.

Цель: реализация “Программы 100”.

✓ 4-й этап 1999 – 2000 гг.

Цель: приватизация монопольных и рекреационных объектов

✓ 5-й этап 2001 – 2003 гг.

Цель: завершение реорганизации, разгосударствления и приватизации гос. предприятий в области энергетики, авиатранспорта, телекоммуникаций, курортно-рекреационной сферы, коммунального хозяйства и др.

Малая приватизация в Кыргызстане означала переход государственных предприятий розничной торговли (продуктовых, промтоварных магазинов, ресторанов, предприятий сферы бытовых услуг) в частное владение. Эти предприятия являются ключевыми при переходе к эффективной рыночной экономике, поскольку они формируют спрос на готовые товары и продукцию. В то время как приватизация средних и крупных предприятий требует значительных усилий и времени, малая приватизация, судя по опыту стран переходного периода (включая Восточную Европу и Россию), стала делом относительно несложным и была проведена достаточно быстро. Ниже в виде диаграммы приведены результаты так называемой *Малой приватизации*:



Однако, в результате *Массовой приватизации* 1994-1995 гг. запланированные показатели не были достигнуты:





На третьем этапе приватизации в Кыргызстане наблюдается внедрение новых, эффективных методов управления госсобственностью, в том числе с помощью менеджерских контрактов, активное применение методов реструктуризации и ликвидации неплатежеспособных предприятий, привлечение инвесторов, в том числе иностранных, к участию в приватизации. Но, не смотря на это, в результате за этот период было продано крайне мало объектов, т.к. прямые продажи были практически приостановлены.

К особенностям 4 и 5 этапов приватизации можно отнести качественно новый подход к приватизации: протекционизм по отношению к отечественным производителям, реструктуризацию предприятий с целью повышения эффективности их работы, оптимизацию бюджетных расходов на управление госсобственностью, оказание поддержки малому предпринимательству. Основная ставка делается на повышение эффективности приватизации и максимально возможное привлечение капиталов, как внешних, так и внутренних. В результате сформировались предприятия со смешанной формой собственности: государственной и частной, что характерно для большинства стран с экономикой переходного периода.

Ниже приведена Система оценки прогресса (упрощенная) переходного периода, разработанная ЕБРР.

	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Крупномасштабная приватизация	3	3	2+	1	3-
Малая приватизация	4	4	4-	2	3
Управление и реструктуризация предприятий	2	2	2-	1	2-
Средний рейтинг (среднее арифметическое)	3	3	2.6	1.3	2.6

Таким образом, за период приватизации достигнуты основные экономические и институциональные цели:

- ✓ Устранена монополия госсобственности в большинстве отраслей народного хозяйства, заложены основы многоукладной экономики;
- ✓ Разработана и внедрена правовая база, регламентирующая порядок и механизмы разгосударствления и приватизации;
- ✓ Создан фундамент для формирования и развития отечественного фондового рынка;
- ✓ Подготовлен слой специалистов по реформированию и управлению собственностью;
- ✓ Изменено сознание общества по отношению к собственности.

Экономическое содержание приватизации

Рассмотрение методологических основ разгосударствления и приватизации позволяет раскрыть экономическое содержание приватизации как системы отношений по изменению формы собственности на средства производства с государственной на частную, (в том числе индивидуальную, паевую, акционерную) под непосредственным воздействием государственных органов. Специфика сложившейся в начале процесса приватизации в Кыргызстане ситуации характеризуется следующими чертами: практическое отсутствие крупных частных фирм, слабость негосударственного сектора, отсутствие финансовых компаний и инвестиционных банков. Формализация и унификация структур экономической деятельности до сих пор сказывается на темпах и масштабах приватизации. Различные способы приватизации приводят к передаче государственного имущества в "частную", "общую долевую" или "акционерную" собственность. При продаже предприятия происходит реальная приватизация государственной собственности. Преобразование предприятия в акционерное общество можно назвать формальной приватизацией, так как после выкупа акций бывшего государственного предприятия членами трудового коллектива остальные акции остаются в государственной собственности, и требуется время, пока их не выкупят другие инвесторы.

Содержание системы отношений приватизации раскрывается через ее цели. В этом аспекте приватизация – не цель реформы, а ее инструмент. Приватизация способствует демополизации производства. К сожалению, резкий переход к акционированию крупных предприятий произошел без их предварительной реорганизации и коммерциализации. Это не позволило увязать задачи приватизации и демополизации. Следует отметить, что реализация целей приватизации взаимопротиворечива. Например, рост доходов бюджета не может быть обеспечен при продаже имущества на инвестиционных торгах, предполагающих передачу средств не государству, а предприятию. Явные противоречия существуют также между принципами социальной справедливости и экономической эффективности.

Важным средством приватизации является перераспределение доходов и имущества. Однако приватизация имущества, капитала вовсе не означает равноценную приватизацию доходов.

Сравнительный анализ основных черт приватизационного процесса в Восточной Европе и в странах СНГ показывает наличие общих тенденций: 1) использование в качестве инструмента перехода к рынку коммерциализации и акционирования государственных предприятий; 2) введение чековой (или купонной) системы; 3) низкая доходность приватизации; 4) аукционная продажа объектов¹.

¹ Лукашенко О. - Государственная собственность в странах развитой рыночной экономики (анализ опыта управления)// Вопросы экономики. 1993. - №10

Приватизация в развитых странах имеет ряд существенных отличий: многообразие форм приватизации, индивидуализация и низкие темпы приватизационного процесса, использование в качестве постоянного элемента государственного регулирования экономики. В перспективе именно эти характеристики будут свойственны приватизации.

Приватизация является важнейшим инструментом институциональной политики, и ее осуществление ведет к формированию новой социально-экономической структуры народного хозяйства. Приватизация на самом деле сделала реформы необратимыми, поскольку здесь возврат затронул бы интересы миллионов людей. Возник искусственный инвестиционный спрос и определенная концентрация прав собственности.

В концепции приватизации соединились два разнонаправленных подхода. Первый подход во главу угла ставит интересы трудовых коллективов приватизируемых предприятий, второй – задачи народной приватизации и соблюдение принципа социальной справедливости при распределении государственной собственности.

Реальные проблемы приватизации.

Акционирование государственных предприятий в Кыргызстане имеет много общего с “менеджерской приватизацией”. Действительно, существенная доля акционируемого имущества приобретает именно должностными лицами администрации предприятия. В перспективе этот путь может способствовать созданию субъекта, который необходим для демократии в политике и процветания в экономике, – национальной буржуазии, выросшей в условиях рыночной конкуренции. Вместе с тем, увеличение числа относительно крупных частных собственников в благоприятных для администрации предприятия условиях не дает гарантии активной хозяйственной деятельности. Однако такой же гарантии не может дать распыление акций среди всех работников.

Истинная цена полученных по закрытой подписке акций выявится по прошествии значительного периода времени. С производственно-технической точки зрения, приватизация (за исключением инвестиционных конкурсов) не дает трудовым коллективам практически ничего. Дело в том, что вырученные средства направляются не на техническое перевооружение производства или увеличение оборотных средств, а поступают в государственный бюджет.

Еще в начале приватизационного процесса отмечалось ключевое значение оценки стоимости государственного имущества. Однако тогда считалось, что не всем предприятиям под силу выкупить государственное имущество в акционерную собственность работников. Впоследствии стоимость государственного имущества оказалась резко заниженной. Проведенная позднее переоценка основных фондов создала возможность пересмотра размера уставного капитала акционерных обществ, возникших в процессе приватизации.

Неоднозначно отношение трудовых коллективов к конкурсному и аукционному методам продажи предприятий, на которых они работают. Трудовые коллективы располагают большими финансовыми средствами, чем отдельные индивиды. Они имеют возможность получить скидку с продажной цены, что делает трудовые коллективы вполне конкурентоспособными при проведении аукциона. Наконец, трудовые коллективы являются мощной политической силой.

Становление полноценной рыночной экономики предполагает развитие рынка ценных бумаг. Это отмечается практически во всех программах стабилизации экономики и перехода к рынку. В настоящее время важнейшими видами ценных бумаг, поступающих на фондовый рынок, являются акции приватизированных предприятий.

Особенностями ценных бумаг являются: их обращение без ограничений, целевой характер использования в качестве платежного средства, безвозмездная форма первичного

размещения, массовый объем выпуска, который вряд ли будет превзойден эмитентами других ценных бумаг.

Перспективы приватизации

Структура современного предпринимательства характеризуется многообразием критериев ее формирования. Можно выделить экономическую структуру бизнеса (определяемую различием форм собственности) и организационно-правовую структуру (показывающую распределение бизнеса по формам предприятий). Социальная структура бизнеса раскрывает стратификацию субъектов, вовлеченных в отношения предпринимательства, и их взаимодействие на индивидуальном и групповом уровнях.

Структурам предпринимательства присуща эластичность, обуславливаемая общим ходом экономических реформ. Наиболее эластичны в целом во все периоды организационно-правовая и функциональная структуры. В процессе приватизации происходит массовая смена организационно-правовой формы производственных единиц, появляются организации с новыми функциями.

Новый этап приватизации характеризуется необходимостью решения следующих стратегических задач: привлечение инвестиций в промышленность и сельское хозяйство, создание рынка недвижимости и земли, создание цивилизованного рынка ценных бумаг. На очередном этапе приватизации акцент переносится на усиление инвестиционного содержания этого процесса. В рамках действующих способов приватизации целесообразно сначала провести реорганизацию большинства оставшихся государственных предприятий в акционерные общества, а затем организовать серию инвестиционных торгов. Обязательным условием этих торгов должно стать целевое финансирование технического перевооружения производства, в том числе конверсии. В настоящее время уже сложились условия для перехода к оригинальным моделям приватизационного процесса в регионах.

Программы приватизации, принимаемые государственными органами различных уровней, могли бы быть более привлекательными и простыми, если бы в них использовалось большее количество методов приватизации.

Многие акционерные общества, включающие в свой состав ряд филиалов, будут реорганизованы путем разделения на несколько самостоятельных акционерных обществ.

Ведущим способом приватизации должна стать продажа предприятий (имущества, пакетов акций) по инвестиционному конкурсу. Необходимо перейти к оригинальным моделям приватизации в регионах. Дифференцированный отраслевой и внутриотраслевой подход к приватизации приведет к индивидуализации условий реорганизации оставшихся государственных производственных комплексов. Большую роль должны играть ранее слабо используемые способы приватизации малых и средних предприятий (банкротство, инвестиционные контракты).

Библиография

1. Комплексная Основа Развития Кыргызской Республики до 2010 г. Глава 4.3.6.
2. Джиенбеков С.М. Приватизация 1991-2001: Быть хозяином -быть свободным.//Бишкек 2001.
3. Балацкий Е. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования/ Проблемы теории и практики управления, 2001, №1
4. Варга В. Роль государства в рыночном хозяйстве//Мировая экономика и международные отношения. 1999, №11.



5. Варнавский В. Концессионные формы управления государственной собственностью// Проблемы теории и практики управления, 2002, №4
6. Кудров В. Государство и экономика: меняющееся равновесие//Проблемы теории и практики управления, 2002, №3
7. Лукашенко О. - Государственная собственность в странах развитой рыночной экономики (анализ опыта управления)// Вопросы экономики. 1993, - №10
8. Радыгин А. К теории приватизации в переходной экономике // Вопросы экономики. 1995, №5.
9. Макроэкономика сокращения бедности в КР. Отчёт миссии в Кыргызской Республике для Программы Развития Организации Объединённых Наций 2002 г.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА СТРАХОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Каратаев М.К.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

С переходом экономики страны на рыночную основу значительно расширилась самостоятельность товаропроизводителей. Постепенное формирование рыночной инфраструктуры и уменьшение государственного воздействия на развитие процессов производства и распределения материальных благ требуют новых подходов к использованию финансово-кредитного механизма в управлении экономикой. Особое значение в этой связи приобретают вопросы страхования хозяйственной деятельности, учитывающей интересы суверенных субъектов государства и направленной на создание им равных стартовых условий для перехода к рыночным отношениям. Данный вопрос имеет важное теоретическое и практическое значение и ставит перед экономикой страны новые задачи, решение которых позволит повысить научную обоснованность мер по оздоровлению экономики, ее социальной ориентации, сближению товарного и денежного оборотов, сдерживанию инфляционных процессов и сокращению бюджетного дефицита. Необходимо формирование развитого страхового рынка, который отражал бы весь денежный оборот, включая финансово-кредитные потоки.

Началом становления национального страхового рынка следует считать факт реальной демонополизации страховой деятельности и, как следствие этого, достаточно быстрый рост числа альтернативных страховых компаний. В нашей хозяйственной практике было сформировано большое число различных по статусу и формам собственности страховых организаций. Однако этот процесс протекает неоднозначно. Сказывается груз ошибок прошлого, отсутствие законодательной базы, регулирующей страховые отношения. Без обдуманных законодательных актов, касающихся порядка организаций и деятельности страховщиков, немислим никакой рынок. Каждая из сторон должна иметь возможность судебным путем добиваться соблюдения заключенного договора страхования. Законодательство является основой экономического порядка в страховании. Государство, в лице специально уполномоченных на то органов, должно осуществлять управление этим процессом путем принятия правовых норм и осуществления надзора за их соблюдением.

Командно-административная система приводила к гипертрофированному "огосударствлению" всех сфер и отраслей без учета их своеобразия. Этот процесс полностью затронул страховое дело. В стране действовала государственная страховая монополия. Ошибочность такого подхода, где само государство взяло на себя заботу о возмещении значительной части ущерба, наносимого народному хозяйству стихийными бедствиями, катастрофами, пожарами и другими чрезвычайными событиями несомненна.

Это породило на многие десятилетия иждивенческую психологию руководителей предприятий к проблеме сохранности и возмещения ущерба. Логика общественного развития обусловила необходимость перехода к страховому рынку, функционирование которого опирается на познание и использование экономических законов, в первую очередь закона стоимости, закона спроса и предложения. Такой переход неизбежен, ибо только на его основе можно преодолеть искусственно узкие рамки применения страхования в экономике, обеспечить его цивилизованное развитие и интеграцию на пути общественно-экономического прогресса.

Осуществлять переход к отечественному страховому рынку нужно быстро и решительно. В резком и обоснованном сокращении сроков этого периода должна состоять одна из

специфических черт становления рыночных отношений в страховом деле Кыргызской Республики.

Весь мировой опыт, накопленный в страховом деле, свидетельствует, что при жестком государственном регулировании страхового рынка, его развитие осуществляется более быстрыми темпами и в более сжатые сроки. Основой такого регулирования является законодательная база, которая предусматривала бы следующие аспекты:

- Необходимые условия для функционирования страхового рынка, которые должны быть четко определены, а также сфера его распространения и основные правила его деятельности.
- Жесткий контроль участников страхового рынка, т.е. страховых организаций всех форм собственности. Основное содержание законодательства в этой области включает разработку условий для успешного развития страховых компаний, обеспечение их финансовой устойчивости и защиту от непредсказуемых и неблагоприятных последствий конкуренции между ними.
- Правила, применяемые на практике, по отдельным видам страхования- соответствие содержания заключенных договоров общепринятым нормам для защиты экономических интересов, как страхователей, так и страховщиков.

Если обратить внимание на предысторию рынка страхования Кыргызской Республике, то можно проделать анализ и увидеть ошибки, на основе которых нужно сделать определенные выводы, для предотвращения таких же ошибок в будущем, ибо эти ошибки дорого обходятся.

Начало процесса монополизации страхового дела положил закон "О кооперации", принятый Верховным Советом СССР в 1988г¹. Этим законом предусматривалось, что кооперативы могут страховать свое имущество и имущественные интересы в органах государственного страхования или же создавать кооперативные страховые учреждения, определять условия и виды страхования на них. Кыргызские кооператоры избрали второй путь страхового обеспечения имущества. В структуре Кыргызпотребсоюза в 1990г² был создан отдел для проведения операций по взаимному страхованию кооперативного имущества, но страхование по кооперативной системе не получило развития.

В ускорении создания негосударственных страховых организаций значительную роль сыграли постановления Совета Министров СССР, принятые в 1990г., "Об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью" и о "О мерах по преодолению монополизации народного хозяйства".³ Эти постановления прямо ориентировали на то, что на страховом рынке могут действовать конкурирующие государственные, акционерные, кооперативные, частные страховые общества, которые могут проводить разнообразные виды страхования.

К началу 1991г. в Кыргызской Республике была создана самостоятельная система страхования. В республике на тот период имели место как государственное, так и негосударственное страхование.

В соответствии с Законом "О страховании в Республике Кыргызстан" от 18.12.1991г., государственное регулирование страховой деятельности на территории было возложено на Государственный страховой надзор КР (Кыргызстрахнадзор), как государственный орган, регулирующий национальный страховой рынок, руководствовался в своей дея-

¹ Мониторинг "Развитие небанковского сектора КР" Б-2002., В-1.

² Газета "Бизнесмен КР" №8 2001..

³ Журнал "Страховое дело" М., 2001. №5 "Эволюция страхования"

тельности Законом “Об организации страхования в Кыргызской Республике”, принятым в 1998 г. Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и утвержденным Президентом Кыргызской Республики 23 июля 1998⁴ года.

Страховым компаниям, зарегистрированным до введения в действие настоящего Закона в организационно-правовой форме, отличной от предусмотренной настоящим Законом, было предписано до 31.12.98 года преобразоваться в акционерные общества (АО) и в установленном порядке пройти перерегистрацию. Некоторые страховые компании проигнорировав указанные условия продолжали свою деятельность например: ОсОО “Чолпов-Ата”, ЧКСК “Тон”, ОсОО СК “Кара-Кол”, МСК “Шылакер” и т.д., которые в последствии прекратили функционирование.⁵

В 1998 г. был принят ряд постановлений Правительства Кыргызской Республики, “О Государственном страховом надзоре Кыргызской Республики”, “О порядке лицензирования страховой деятельности в Кыргызской Республике”, “О концепции развития Государственного страхового надзора Кыргызской Республики и его системы”.

Здесь следует обратить внимание на дату принятия законов и постановлений, которые следовало принять намного раньше, чтобы не происходил хаос на рынке страхования в те годы. Практическое отсутствие законодательных ограничений, легкость регистраций страховых компаний, минимальный необходимый уставной капитал породили страховой бум в нашей республике, См Табл. №1.1.

Таблица № 1.1

Динамика количества страховых компаний

	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.	2001г.	2002г.	2003 январь
Государственные	66	1	1	1	1	1	0	0	0
Частные	78	46	41	38	35	36	35	23	20
Общее кол-во	144	47	42	39	36	36	35	23	20

Источники: МФ КР

В целях совершенствования страховой системы республики и обеспечения гарантии страхователям Гострахнадзором были внесены предложения об изменении отдельных статей Налогового кодекса КР:

- Создание страховых резервов,
- Освобождение страховых компаний от уплаты НДС,
- Включение затрат на страхование в себестоимость производимой продукции и услуг,
- Установление налога на прибыль в размере 30%, которые рассмотрены в Правительстве Кыргызской Республики, приняты Жогорку Кенешем в декабре 1998 года и 13 июля 1999 года утверждены Президентом КР.

Для обеспечения выполнения страховыми компаниями принятых на себя обязательств, Госстрахнадзором КР разработано положение “О порядке формирования, использова-

⁴ Токтом КР 1998г.,

⁵ “Банкир”-Б., 2001г., от 30.05.2001г.

ния и размещения страховых (технических) резервов страховых организаций КР”, которое было утверждено только 2.02.2000г. Постановлением Правительства КР.⁶

Главная задача Гострахнадзора республики заключалась в обеспечении соблюдения участниками страховых отношений требований законодательства КР о страховании в целях эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков и государства. Кроме того, в обязанности страхового надзора входили: регистрация и лицензирования страховых компаний; надзор над деятельностью страховых компаний; разработка законопроектов, постановлений и распоряжений и других нормативных актов; создание и управление централизованным фондом в целях поддержания страховых компаний в случае финансовых кризисов.

Основными функциями надзора являлись обеспечение строгого соблюдения всеми страховщиками действующего страхового законодательства, освоение и внедрение передового зарубежного и отечественного опыта, оценки возможности цивилизованной конкуренции, стабильности репутации и добропорядочности в страховом бизнесе. В случае нарушения страховщиками требований законодательных и нормативных документов, а также неисполнении ими рекомендаций и указаний, Государственной страховой надзор имел право давать страховщикам предписания по устранению таких недостатков, а при невыполнении этих предписаний, приостановить либо ограничить действие лицензии таких страховщиков до устранения выявленных нарушений, либо принимать решение об отзыве лицензии.

28.12.2000 года вышел указ Президента КР “О реорганизации центральных органов государственного управления”, в соответствии с которыми функции Гострахнадзора КР были переданы Министерству финансов Кыргызской Республики.

На рынке страхования Кыргызской Республики постепенно складывается экономическое пространство для деятельности страховщиков. Организационно он представляет собой совокупность субъектов, вступающих между собой в определенные юридические и экономические взаимоотношения. На рынке продается и покупается специфический товар – страховая защита. Можно заметить, что за последние годы на рынке страхования Кыргызстана постепенно расширяется перечень видов страхования, предлагаемых потребителю, модернизируются правила их проведения, совершенствуются приемы работы с риском. Созданы первые кыргызские страховые пулы.

Из таблицы №1.1 видно, что динамика страховых компаний значительно уменьшается с 1996г., что связано с ужесточением нормативных актов, определенные жесткие требования со стороны Министерства финансов, а также результат естественной конкуренции т.е. на рынке страхования остаются компании с эффективным менеджментом, с профессиональным подходом к страховому делу, обладающие маркетинговой концепцией развития и наиболее гибкие компании в современных рыночных отношениях.

Нельзя не отметить, что многие кыргызские страховые компании осуществляют деятельность с участием иностранного капитала, что свидетельствует о привлекательности и недостаточности развития рынка страхования, но вместе с тем, возможность скорейшего развития при рациональной государственной политике по отношению к рынку страхования Кыргызской Республики и поддержке (речь идет не о льготах и т.п., а о минимуме стандартных требований для развития страхования).

Давайте, обратим внимание на сведения о поступлениях страховых платежей и выплаченных суммах страховых возмещений за период с 1997г. по 2001год..⁷

⁶ “Банковский вестник” Б – 2000г., №8

⁷ Источники : МФ КР

Табл.2.2

Годы	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Поступления	20,9	25,3	69,8	103,6	131,0	143
Выплаты	19,7	15,9	34,2	51,7	68,2	60,8
% выплат к поступлениям	94,3	62,8	48,9	49,9	52,0	42,5
Кол-во компаний	42	39	36	36	35	23

Источники : МФ КР

Из Табл.2.2 видно, что по мере уменьшения страховых компаний увеличивается поступление страховых платежей, что парадоксально, и вместе с тем уменьшается процентное соотношение суммы страховых выплат к поступлениям, а значит качество деятельности страховых компаний существенно улучшается и население республики постепенно осознает необходимость и полезность существования цивилизованного страхового рынка в стране в будущем. Однако рынку страхования Кыргызской Республики предстоит долгий и тернистый путь, где задачей государственных структур, имеющих непосредственное отношение и страховых компаний являются преодоление данного пути в кратчайшие сроки и с минимизацией ошибок.

В целях эффективного развития страхового рынка Министерством финансов КР был издан приказ на основе которого все страховые компании должны увеличить уставной капитал до 1500000 (полтора млн.сом), но по просьбе Ассоциации страховщиков, образовавшихся в ноябре 2000 г. срок был продлен до 1.01.2003 г.

В настоящее время есть несколько ведущих страховых компаний, которые наиболее активно функционируют на рынке страхования Кыргызской Республики.

Это такие компании как "Камкор",⁸ которая считалась компанией с чисто кыргызским капиталом, но не так давно она заключила договор на взаимовыгодных условиях с российской компанией "Росно" (Российское страховое народное общество), которая входит в тройку лидеров российского страхового рынка по собранным страховым премиям.

"Кыргызинстрах" - основной конкурент "Камкора", которая также имеет значительное российское участие в деятельности.

"Кыргызстан", является правопреемником бывшего Госстраха, но на данном этапе эта компания применяет новые технологии, что дает ей возможность занимать одно из лидирующих положений на рынке страхования.

"Ак-Жол" и другие компании, которые составляют 80% всех страховых платежей и поступлений на рынке страхования Кыргызской Республики. Страховые компании имеют свои преимущества в определенных видах страхования так, например Министерство Обороны производит обязательное страхование жизни военнослужащих, а также Министерство внутренних дел, Министерство по чрезвычайным ситуациям и другие предусмотренные в Законе "Об обязательных видах страхования".

Ситуация на страховом рынке постепенно меняется в лучшую сторону. Выполняется основное необходимое условие развития страхования – у населения и организаций растет понимание обязательности, необходимости и полезности различных видов страхования. Кроме того, неблагоприятное положение банковского сектора заставляет людей прибегать к альтернативным инструментам инвестирования, в том числе и страхованию.

⁸ Ж. "Рынок капиталов" №4., Б-2001г.

Постепенно осознает важность страхования и государство. В рамках совместного проекта с АБР при поддержке правительства и Министерства образования на экономических факультетах Государственного национального университета и Финансово-экономической академии предполагается введение углубленного обучения страховому бизнесу. Разрабатываются квалификационные требования к руководству страховых компаний (директор, главный бухгалтер и аудитор), которые в данное время находятся на согласовании. Помимо этого в Жогорку Кенеше на рассмотрении находится проект закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств". Также внесен на рассмотрение Жогорку Кенеша законопроект "Об обязательном страховании общегражданской ответственности отправителей взрывоопасных грузов, легковоспламеняющихся химических и других вредных веществ".⁹

Поскольку важным итогом на пути к дальнейшему развитию должно стать усиление всестороннего сотрудничества в области страхования со странами СНГ и дальнего зарубежья, Государство намерено продолжить свою деятельность по государственной поддержке института страхования в тесном контакте с международными организациями, а также Германским обществом технического сотрудничества, Азиатским банком развития.

⁹ Источники : МФ КР

ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Мусаев У.М.

Аспирант Академии управления при Президенте КР

Рассмотрена роль международных стандартов серии ИСО 9000 при создании системы управления качеством.

В условиях рыночной экономики перед предприятиями стоит проблема обеспечения конкурентоспособности продукции, от решения которой зависит их успешная деятельность. Основой конкурентоспособности, как известно, является требуемый уровень качества продукции, работ и услуг, для достижения которой нужна соответствующая материальная база, квалифицированный персонал и четкая организация работ по управлению качеством.

Мы знаем, что ряд стран Европы, Азии и Америки достигли высокого уровня жизни благодаря пристальному вниманию к этой проблеме их правительств, руководств фирм и компаний, каждого специалиста, каждого жителя страны. Особенно показателен в этом отношении опыт Японии и Германии, оказавшихся в послевоенные годы в кризисной ситуации и сумевших благодаря пристальному вниманию качеству, к совершенствованию методов управления, преодолеть разруху, голод, обеспечить возрождение экономики и занять достойное место в мировой хозяйственной системе.

Поэтому и в нашей стране, экономика которой переживает сегодня нелегкие времена, именно качество работ, продукции и услуг видится как одно из наиболее эффективных средств проведения рыночных реформ.

Высокий уровень качества продукции может обеспечить ее конкурентоспособность на рынках и привести к экономической стабилизации. Для многих отраслей и предприятий - это, по существу, единственный путь к выживанию в условиях рыночной экономики.

Кроме того, международная практика торговых отношений, как правило, включает в себя проверку и оценку заказчиком существующей у поставщика системы управления качеством, которая рассматривается заказчиком, как дополнительная гарантия *стабильности* качества поставок. При этом система качества должна соответствовать международным стандартам серии ИСО 9000, (далее — ИСО 9000) которые представляют собой современный уровень управления качеством и включают в себя перечень апробированных элементов, необходимых для обеспечения качества.

По мере развития экономических реформ в Республике все большее внимание уделяется качеству. В настоящее время одной из серьезных проблем для предприятий, является создание системы управления качеством на основе вышеупомянутых стандартов.

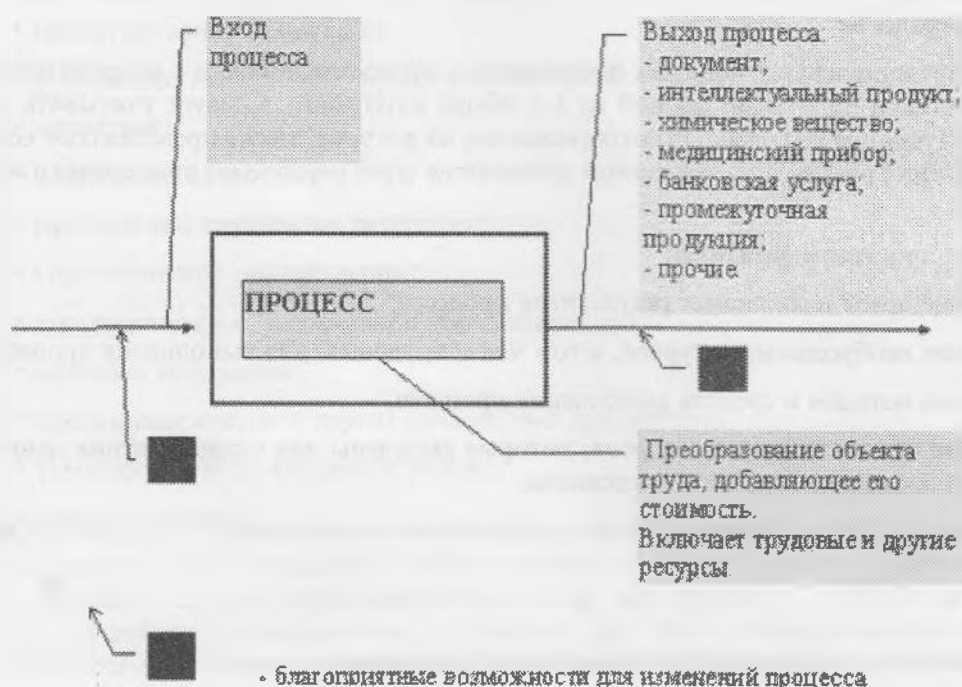
На сегодняшний день несколько хозяйствующих субъектов такие как: ОсОО "Алекс Стюарт", ОсОО "Автомаш-Радиатор", центральная научно-исследовательская лаборатория АО "КГРК" подтвердили свою компетентность в различных органах по сертификации систем качества.

Семейство ИСО 9000 акцентирует на различие между требованиями к системе качества и требованиями к продукции — требования к системе качества являются дополнительными по сравнению с техническими требованиями к продукции. Стандарты ИСО 9000 написаны в форме задач системы качества, которые предприятию предстоит выполнить.

Данные международные стандарты не описывают, как достичь решения этих задач, но представляют такой выбор руководству предприятия.

Согласно 1-й прагматической аксиоме Деминга любую деятельность, в том числе и все виды деятельности, встречающиеся в работе организации, мы должны рассматривать как технологический процесс. В работе организации эти процессы взаимодействуют сложным образом, образуя систему или сеть процессов. Впервые предложил рассматривать организацию как систему процессов К. Ишикава в начале 80-х годов. Международные стандарты семейства ИСО 9000 законодательно закрепили такой подход. Они основываются на понимании того, что всякая работа выполняется как процесс (См. Рис 1).

Рис. 1. Деятельность организации как процесс



Каждый процесс, преобразуя некоторый объект труда, имеет вход и выход. Выход – это продукция, материальная и нематериальная, которая является результатом процесса. Выходом процесса может быть, например, документ, программный продукт, химическое вещество, банковская услуга, медицинское оборудование или промежуточная продукция (полуфабрикат) любой общей категории. В ИСО 9000 выделяется четыре общие категории продукции:

- **оборудование** (технические средства);
- **интеллектуальная продукция** (средства), под которым понимается продукт интеллектуальной деятельности, включающий в себя информацию, выраженную через средства поддержки; интеллектуальная продукция может быть как в форме программ для компьютера, так и в форме концепций, протоколов или методик;
- **перерабатываемые материалы**, под которыми понимается материальная продукция, получаемая путем переработки сырья в заданное состояние; перерабатываемые материалы могут представлять собой жидкость, газ, специфические материалы, ститки, прут-

ки или листы; перерабатываемые материалы поставляются обычно в барабанах, мешках, цистернах, баллонах, канистрах, по трубопроводам и т.д.;

• услуги

Входом процесса может являться материальная или нематериальная продукция или природное сырье.

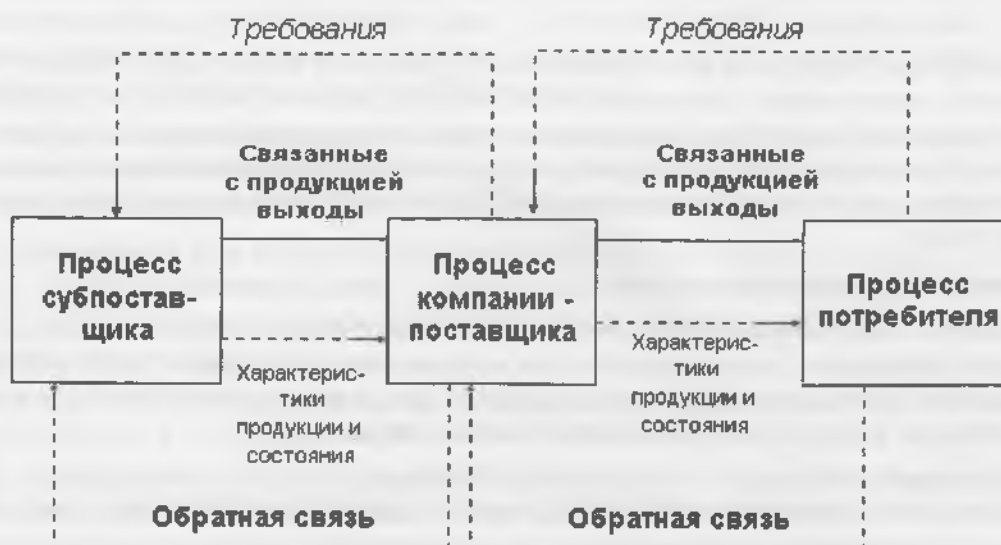
Процесс, преобразуя объект труда, добавляет его стоимость. Каждый процесс включает определенным образом ресурсы, в том числе трудовые. На входе и выходе процесса, а также в различных фазах процесса могут проводиться измерения. Требования к системам качества в соответствии со стандартами ИСО 9000 могут быть применены ко всем четырем категориям продукции. Важнейшим моментом ИСО 9000 является то, что требования к системам качества по существу одни и те же для всех общих категорий продукции, различаться могут лишь детали административного построения, управления системами и/или терминология.

На рис. 2 представлены отношения поставщика с субпоставщиком и с потребителем в цепочке поставки продукции (любой из 4-х общих категорий). Следует учитывать, что потоки продукции и информации, отображенные на рисунке, также представляют собой процессы. Общее руководство качеством достигается через управление процессами в организации.

Управление процессом включает:

- определение целей и желаемых результатов процесса;
- определение необходимых ресурсов, в том числе трудовых, для выполнения процесса;
- определение методов и средств выполнения процесса;
- управление использованием ресурсов, которые выделены для осуществления данного процесса, включая мотивацию персонала;
- наблюдение за ходом процесса, анализ результатов его выполнения и коррекция хода процесса.

Рис. 2. Потоки продукции и информации в цепочке поставки



ИСО 9000 рекомендует строить управление процессами по двум направлениям:

- через структуру и работу самого процесса, внутри которого имеются потоки продукции и информации;
- через качество продукции и информации, протекающих внутри структуры.

В ИСО 9000 предполагается, что каждая организация существует для выполнения работы по добавлению стоимости продукции. Работа выполняется посредством сети процессов. Структура этой сети является достаточно сложной, поскольку большинство процессов взаимодействует между собой.

Любая организация — многофункциональна. К основным функциям организации относятся:

- производство продукции;
- проектирование продукции;
- управление технологией осуществления процессов;
- маркетинг;
- подготовка кадров;
- руководство трудовыми ресурсами;
- стратегическое планирование;
- стратегическое и оперативное управление;
- поставка продукции;
- оформление счетов и других финансовых документов;
- техническое обслуживание и ремонт;
- прочие функции.

Концептуальной основой ИСО 9000 является то, что организация создает, обеспечивает и улучшает качество продукции при помощи сети процессов, которые должны подвергаться анализу и постоянному улучшению. Для обеспечения правильного управления процессами организации взаимодействия между процессами в сети, ИСО 9000 предполагает, что у каждого процесса должен быть «владелец» — лицо, несущее ответственность за данный процесс. Этот «владелец» должен обеспечивать однозначное понимание всеми участниками процесса их ответственности и полномочий, должен организовывать взаимодействие при решении проблем, охватывающих несколько функциональных подразделений предприятия.

В основном, нормы ИСО 9000 применяются в следующих четырех ситуациях:

- как методический материал при построении системы качества на предприятии: при этом использование стандартов ИСО 9000 позволит повысить конкурентоспособность организации, экономическую эффективность ее деятельности;
- как доказательство качества при заключении контракта между поставщиком и потребителем; в этом случае потребитель может оговорить в контракте, чтобы определенные процессы на предприятии — поставщике и определенные элементы системы качества, которые влияют на качество предлагаемой к поставке продукции, соответствовали нормам ИСО 9000;
- при оценке потребителем системы качества предприятия — поставщика: в этом случае потребитель оценивает соответствие построенной поставщиком системы определенной

норме из семейства ИСО 9000; при этом поставщик может получить официальное признание соответствия определенному стандарту;

- при регистрации или сертификации системы качества уполномоченным органом по сертификации; при этом поставщик обязуется поддерживать соответствие системы качества нормам ИСО 9000 для всех потребителей; как правило, для потребителя это является достаточным доказательством способности поставщика к качеству и оценка системы качества потребителем уже не проводится.

Отдельный поставщик часто будет вовлечен в ситуации всех четырех типов — и закупки, и продажи продукции могут осуществляться как в рамках контрактной ситуации, когда требования к обеспечению качества поставляемой продукции, и в том числе и к элементам или всей системе качества прямо оговорены в контракте и могут изменяться от контракта к контракту, так и вне контрактной ситуации, когда например способность поставщика к качеству удостоверена независимым органом по сертификации.

Важным моментом в доказательстве поставщиком способности к качеству является документация системы качества. Стандарты ИСО 9000 рассматривают ряд типов документов, которые должны быть разработаны предприятием поставщиком и использоваться в системе доказательства способности к качеству. Эти типы документов приведены в таблице 1.

Таблица 1: Документация системы качества

Охватывает	Распределение	Документы СОК	Описание
	В открытой части — все работники предприятия и возможные клиенты. В закрытой части — высшее руководство фирмы.	ПОЛИТИКА КАЧЕСТВА ПРЕДПРИЯТИЯ	Долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные планы по выполнению политики качества. Содержит маркетинговое ноу-хау фирмы
Все предприятие	ВНУТРЕННЕЕ: Руководство предприятия, начальники подразделений; ВНЕШНЕЕ: При абсолютной необходимости	РУКОВОДСТВО (СПРАВОЧНИК) ПО КАЧЕСТВУ	Принципы обеспечения качества, оргструктура и порядок работы, охватывающие предприятие взаимосвязи, обязанности, компетенции. Содержит организационное ноу-хау предприятия, указания на методологические и рабочие инструкции.
Подразделения, отделы	Исключительно внутреннее по отделам	МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ИНСТРУКЦИИ СОК	Подробное описание частичных областей СОК.

			Содержит организационное и техническое ноу-хау предприятия
Отдельные виды деятельности	Исключительно по рабочим местам	РАБОЧИЕ ИНСТРУКЦИИ СОК	Подробное описание технологии обеспечения качества на рабочих местах. Содержит техническое ноу-хау предприятия
		ТИПОВЫЕ СПЕЦИФИКАЦИИ СПЕЦИФИКАЦИИ ПОСТАВЩИКОВ	Передается исполнителю заказа. Содержит техническое ноу-хау предприятия

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что внедрение ИСО 9000 на предприятии это:

- возможность минимизировать риск отказа покупателей от продукции или ее возврата (вследствие нестабильности качества) и связанных с этим потерь и ухудшения экономических показателей деятельности предприятия;
- повышение конкурентоспособности предприятия и как следствие, расширение внутреннего рынка и увеличение экспортных возможностей;
- улучшение экономических показателей деятельности предприятия (рост прибыли, повышение конкурентоспособности и рентабельности, уменьшение затрат на устранение дефектов, переработку некачественной продукции, выплату штрафов и т.д.)
- повышение престижа предприятия на глазах потребителей и общества, укрепление доверия к фирменной марке и как следствие, рост заказов и увеличение объема сбыта продукции;
- получение привилегий при поставке продукции для государственных нужд;
- получение или продление лицензий на производство продукции (например, военной техники);
- повышение эффективности менеджмента качества за счет использования недвусмысленных процедур и рационального распределения полномочий и ответственности в области качества;
- преимущества в тендерах на право участие предприятия в различных проектах.

Литература

1. Исигава К. Японские методы управления качеством. - М.: Экономика, 1992;
2. Курицин А.Н. Секреты эффективной работы: опыт США и Японии для предпринимателей и менеджеров. - М.: изд. Стандартов, 1994;
3. Джуран Дж. М. Качество и прибыль. Качество, торговля, экономика - М., 1996;
4. Окрепилов В.В. Всеобщее управление качеством - Санкт-Петербург, 1996;
5. ИСО-9000-1994; ИСО 9000-2000
6. ИСО-9001-1994; ИСО 9001-2000
7. Сборник материалов научно-практической конференции "Реформы в системе технического регулирования. Новые подходы." Бишкек, 2002.

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

НОМЕР 3

Подписано к печати 2.10.2003 г.
Формат 60x84 $\frac{1}{8}$. Печать офсетная.
Объем 28,5 физ. печ. л., 26,5 усл.-печ. л.
Заказ 327. Тираж 210 экз.

Типография ОсОО «Салам»
Бишкек, ул. Пушкина, 78