

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
К А Б А Р Ч Ы С Ы**

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

Ежеквартальный научный журнал

Учредитель:

Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

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

Адрес редакции:

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

тел.: 62 31 00, 62 31 47
факс: (996312) 66 36 14
E-mail: acupkg2008@rambler.ru

Редакционный совет:

*Султанбеков А.Ф.,
Жороев К.Т., Койчуев Т.К.,
Ахметов А.С., Горшков А.С.,
Морозевич А.Н., Семин С.В.*

Редакционная коллегия:

*Фреюк Г.В.,
Базарбаева Р.Ш.,
Элебаева А.Б.,
Жапаров Т.Т.,
Мурзаев С.К.,
Кыдыралиев С.К.,
Торогельдиева Б.М.*

Главный редактор

Базарбаева Р.Ш.

Номер 7

2008

МАТЕРИАЛЫ

Первого международного научного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, посвященного 15-летию юбилею Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Данный выпуск подготовлен в 2008 году при поддержке Проекта USAID "Децентрализация и местное самоуправление", выполняемого Представительством Урбан Института на территории Кыргызской Республики.

Мнения, изложенные в публикации, могут не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID) или правительства США, а также членов редакционной коллегии научного журнала "Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики".

The views expressed herein are the author's own views and do not necessarily reflect those of the author's employer or especially those of the United States Agency for International Development or the United States Government, or editorial board of the Bulletin of the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic.

Материалы Первого научного форума адресованы работникам органов государственного управления и местного самоуправления, а также преподавателям, аспирантам и магистрантам учебных заведений.

**ВЫСТУПЛЕНИЯ И ПРИВЕТСТВИЯ УЧАСТНИКОВ
ПЕРВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО ФОРУМА
СТРАН-ПАРТНЕРОВ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ
И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ**



К.С. Бакиев

Президент Кыргызской Республики

*Уважаемые участники форума!
Дорогие гости! Дамы и господа!*

Я рад приветствовать Вас на Первом международном научном форуме, посвященном 15-летию Академии управления.

От всей души поздравляю руководство, профессорско-преподавательский состав академии и ее студентов с этим юбилеем, желаю больших успехов в вашей деятельности во благо народа, во имя процветания нашей страны.

Одной из стратегических целей, стоящих перед нашим народом, является достижение высоких темпов экономического роста на основе совершенствования управления, опираясь на талант и профессионализм управленцев. Такая же задача стоит перед любым народом, разница заключается лишь в степени ее реализации. Поэтому закономерно то, что здесь собрались представители многих стран для обсуждения этого животрепещущего вопроса современности.

Вопросы государственного управления особенно важны для стран, перешедших от плановой экономики к рыночной. Нам приходилось многое начинать с нуля, необходимы были управленцы, которые могли работать в условиях рынка и демократизации общества, необходимы были новые знания. И в этих условиях была создана Академия управления при Президенте Кыргызской Республики.

Думаю, что академия справилась с поставленной перед нею задачей. За годы ее существования в ее стенах большая часть управленцев прошла курсы подготовки. Мы все учились новым рыночным отношениям, новым принципам управления, прежде всего, применению и соблюдению законов, принятых и действующих в стране. А раньше вместо всего этого были директивные указания, регулирование, имеющее тоталитарный характер.

За эти годы мы совершенствовали государственное управление. Прежде всего, следует отметить создание законодательной базы. Были приняты законы “О государственной службе” и “О муниципальной службе”, другие нормативно-правовые акты. Большая работа проводилась по уточнению функций и полномочий центральных и местных органов управления в условиях рыночной экономики. Она и сейчас продолжается. Сокращаются контролирующие функции министерств и ведомств. Наша цель – превратить государство в надежного партнера предпринимателей, надзирательные и карательные функции должны остаться в прошлом.

Нашей ближайшей задачей является децентрализация управления. Реформы управления должны способствовать подъему активности местных органов, вовлечению широких масс в решение проблем на местах. Долгое время мы не могли избавиться от иждивенческих настроений граждан, которые привыкли, что все вопросы решаются в центральных органах управления. Если не обеспечить гражданам страны, местным органам управления достаточных прав и полномочий в решении собственных экономических и социальных проблем, то невозможно ожидать от них и ответственности.

На протяжении 15 лет большой вклад в подготовку управленческих кадров современной формации вносит Академия управления при Президенте Кыргызской Республики.

Сегодня в ее состав входят Институт государственного и муниципального управления, Центр переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, Финансово-экономический техникум.

Академия располагает современной материально-технической базой. Ей выделено здание в центре города, представляющее современный архитектурный комплекс. По уровню обеспеченности учебными помещениями, учебной литературой и современной техникой она занимает одно из первых мест среди вузов республики. В академии имеются аудитории, оснащенные компьютерами нового поколения, лингафонный кабинет, конференц-зал с синхронным переводом и другие необходимые учебные средства.

С большим удовлетворением хочу отметить, что занятия проводят известные в республике ученые и преподаватели, среди которых есть академики, доктора и кандидаты наук.

К учебному процессу привлекаются опытные специалисты из министерств и ведомств. Иначе говоря, студенты и слушатели Академии имеют возможность быть информированными о политических и экономических процессах, происходящих в стране в режиме реального времени, узнают о технологиях принятия решений в экономической и административной сферах, им создаются условия для изучения теории и практики, что способствует повышению качества учебы.

Как вам известно, выпускники учебных заведений Советского Союза отличались фундаментальными знаниями, большинство которых не могли применить на практике. В условиях рыночной экономики мы все больше становимся прагматиками, поэтому управленческий процесс должен быть направлен на решение практических задач. Связь теории и практики должна стать неотъемлемой частью системы образования.

Мне отраднo отметить, что профессора и преподаватели активно участвуют в разработке проектов законов, программ и концепций, в работе различных комиссий, экспертных и консультационных советов. С их участием были разработаны законы, регулирующие отношения в государственной службе, местном самоуправлении, муниципальной службе и др.

Примером такого участия стали такие программные документы, как Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года, Национальная стратегия сокращения бедности, Национальная стратегия “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года” и др.

Академия управления выступает флагманом подготовки специалистов в области государственного управления и местного самоуправления. Благодаря такой подготовке выпускники приобретают высокую квалификацию, востребованны и работают в государственных и частных организациях, иностранных и международных компаниях. Академия управления занимается также переподготовкой управленческих кадров. Народная мудрость “век живи – век учись” касается и управленцев, которым необходимо постоянно получать новые знания. Со старым багажом невозможно двигаться вперед. В этой связи Академия управления недавно внесла предложения по созданию целостной системы переподготовки управленческих кадров. В скором времени будет принято соответствующее решение.

Особо хочу отметить международные связи академии. Тесные отношения сложились с Фондом Ханнса Зайделя (Германия), совместно с которым реализуется проект “Усиление человеческого потенциала органов местного самоуправления Кыргызской Республики”.

Подписаны соглашения о сотрудничестве между нашей Академией управления и аналогичными учебными заведениями России, Казахстана, Украины, Беларуси, Таджикистана, Китая. Представители этих учебных заведений участвуют в этом научном форуме и в этой связи есть основание верить в большое будущее нашего сотрудничества.

Сложились связи и с дальним зарубежьем: в стенах академии лекции читали эксперты из Маастрихтской школы менеджмента, а также профессора из различных высших учебных заведений Соединенных Штатов, проводили занятия известные реформаторы Польши и России – Л. Бальцерович и Е. Гайдар. Непосредственное общение с известными экономистами было очень полезно для студентов и преподавателей академии, да и других участников встречи, среди которых были и наши отечественные реформаторы.

Академия тесно сотрудничает, реализуя различные проекты, с такими международными организациями, как Всемирный Банк, JICA, ПРООН, Фонд “Евразия”,

ТАСИС, ОБСЕ, USAID (Урбан институт), Европейский банк реконструкции и развития и другими, которые вносят существенный вклад в формирование современной системы государственного и муниципального управления, повышая потенциал кадров государственной и муниципальной службы нашей страны. Пользуясь случаем, хочу выразить благодарность присутствующим здесь представителям донорских организаций.

Уважаемые участники Форума!

Здесь собрались в основном представители тех стран, которые пережили переходный период, то есть стран с общей судьбой. Наши достижения и ошибки похожи, что обусловлено многими факторами. Прежде всего, следует отметить общую для нас многовековую историю, схожий менталитет наших народов. И наши реформы в переходный период проводились по одним и тем же образцам.

В этой связи я полностью поддерживаю идеи интеграции в области образования, которые обсуждаются вами и изложены в проекте резолюции форума.

Вопросы интеграции обсуждаются на различных уровнях. В текущем году здесь в Бишкеке состоялся саммит Шанхайской Организации Сотрудничества, на котором главы всех стран также выразили большую заинтересованность в сотрудничестве, и в развитии процессов интеграции. Интеграционные процессы можно характеризовать как начало большого пути, а продолжение зависит от творческих усилий ваших организаций и их руководителей. Мне очень приятно видеть здесь конкретную реализацию намерений по развитию этих процессов. Иными словами, вы проявляете себя как авангард в продвижении интеграции. Так и должно быть. Интеллигенция, вооруженная знаниями, должна быть впереди реформ в управлении.

Я приветствую создание Ассоциации академий государственного управления и государственной службы стран СНГ. Она может стать хорошей площадкой для обмена опытом, идеями в решении имеющихся проблем и результатами своих исследований.

Мы надеемся, что вашими совместными усилиями будет создан новый менеджмент, сплав теории и практики управления государством, частными компаниями на основе лучших достижений менеджмента западных и восточных стран. Ведь мы находимся в Евразии – на стыке Востока и Запада и продолжительное время восхищались менеджментом в развитых странах, но сегодня пришло время создать условия для развития менеджмента с учетом национальной специфики.

Создание Ассоциации академий государственного управления позволит успешно решать вопросы подготовки специалистов, обучаемых вами. Также создаются условия для повышения квалификации самих преподавателей.

Думаю, что все стороны заинтересованы в разработке и реализации совместных образовательных и профессиональных программ, что послужит улучшению качества обучения, реализации новых стандартов обучения, а также взаимному признанию дипломов наших стран. Такой подход принесет большие преимущества нашим студентам, да и всем нашим государствам – членам Ассоциации академий государственного управления.

В заключение позвольте еще раз поздравить коллектив Академии управления, ее профессорско-преподавательский состав с 15-летием, пожелать им творческих успехов, крепкого здоровья и прекрасного настроения.

Желаю плодотворной, результативной работы форуму!

А.Ф. Султанбеков

Президент-ректор Академии управления

Уважаемый Курманбек Салиевич, дорогие гости Академии управления, участники Первого международного научного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы!

Мы рады приветствовать Вас в Государственной резиденции №1, Доме приемов “Конгресс холл” на научном форуме, который проводится в рамках мероприятий, посвященных 15-летию юбилею Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

В работе научного форума принимают участие Президент Кыргызской Республики К.С. Бакиев, представители администрации Президента КР и аппарата Правительства КР, руководители национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы стран СНГ, представители государственных структур и деловых кругов, посольств и международных организаций, ученые и преподаватели образовательных учреждений Кыргызской Республики, ФРГ и Китайской Народной Республики.

Уважаемые участники научного форума, всем известно, что эффективность государственного управления напрямую зависит от профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих. Сегодня нам нужны руководители, способные осуществлять эффективные, инновационные технологии государственного управления.

На необходимость непрерывной и систематической подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов государственного управления и местного самоуправления неоднократно обращал внимание глава нашего государства К.С. Бакиев, и это направление является основным и приоритетным в деятельности Академии управления.

В целях улучшения качества подготовки управленцев новой формации коллективом Академии управления при поддержке администрации Президента Кыргызской Республики было принято решение провести в декабре 2007 года Первый международный форум стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, основной целью которого является развитие партнерского взаимодействия и сотрудничества национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в совместной реализации образовательных и обучающих программ для органов государственного управления и местного самоуправления.

Эти и другие проблемы станут предметом обсуждения на этом научном форуме. Позвольте мне объявить научный форум открытым.

Уважаемые участники научного форума, Первый международный научный форум проводится в рамках юбилейных мероприятий, посвященных 15-летию Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. 15 лет тому назад, 17 апреля 1992 года, вышел Указ Президента Республики Кыргызстан о создании Бишкекской международной школы менеджмента и бизнеса на базе Центра исследований и экспертиз при Президенте Кыргызской Республики и факультета административно-хозяйственных наук Йоркского университета (Канада). Вначале в структуре бизнес-школы была только одна кафедра, которая объединяла преподавателей экономических, управленческих дисциплин и английского языка. В октябре 1992 года на программу MBA (Master of business administration) было при-

нято всего 60 человек. Сегодня контингент слушателей увеличился в 40 раз. Мы осуществляем подготовку магистров по пяти специализациям.

В 1996 году, с выходом распоряжения Президента Кыргызской Республики об организации на базе Бишкекской международной школы менеджмента и бизнеса подготовки по программе “Магистр государственного управления” и переподготовки государственных служащих органов государственного управления, начинается новый этап в деятельности нашего учебного заведения. Данная программа была создана в рамках реализации проекта ПРООН “Развитие менеджмента в Кыргызстане”.

29 октября 1996 года была проведена презентация программы “Магистр государственного управления” с участием Президента КР, представителей администрации Президента КР, руководителей министерств и ведомств, акимов, дипломатов других стран. В связи с началом подготовки кадров была создана кафедра “Государственного управления”. Сегодня учебный процесс магистерской программы МРА (Master of public administration) обеспечивают профессора и преподаватели кафедры “Государственное управление и местное самоуправление”: доктора и кандидаты наук, профессора А.Б. Элебаева, Т.О. Ожукеева, Л.Л. Хоперская, А.З. Закиров, С.К. Мурзаев, доценты Т.Э. Омуралиев, М.А. Карыбаева, Э.Ж. Мамбеталиева, Б.Н. Давлесов, Э.Н. Рахимбаев, Н.А. Алымкулов.

Подготовка государственных и муниципальных служащих осуществляется при непосредственной поддержке и содействии администрации Президента и аппарата Правительства Кыргызской Республики. К учебному процессу привлекаются опытные специалисты министерств и ведомств, что позитивно влияет на качество подготовки, обеспечивая взаимосвязь теории с практикой. Это содействует расширению партнерских связей Академии управления, организации практики слушателей, их трудоустройству после окончания обучения. Большую организационно-методическую помощь в разработке программ оказали А.А. Карашев, Н.П. Давыдов, Б.Д. Асанакунуов, К.С. Дыйканбаев.

В 1997 году Указом Президента Кыргызской Республики в целях создания учебной, научной и организационно-методической базы государственной службы в Кыргызской Республике, обеспечения органов государственной власти высококвалифицированными кадрами Бишкекская международная школа менеджмента и бизнеса была преобразована в Академию управления при Президенте Кыргызской Республики. Вначале контингент студентов на факультете состоял из 78 человек, обучавшихся по трем специальностям – “Менеджмент таможенного дела”, “Банковское дело”, “Бухучет, анализ и аудит”, в настоящее время обучаются 2000 студентов по 4 специальностям и 4 специализациям по экономике и менеджменту.

Среди преподавателей ФЭУ признанные в системе образования мастера – профессора А.Б. Элебаева (докт. филос. наук), Г.С. Денисов (докт. физ-мат. наук), Р.Ш. Базарбаева (канд. экон. наук), Т.Т. Жапаров (канд. экон. наук), А.К. Камалова (канд. экон. наук), доценты кафедр Б.М. Торогельдиева (канд. ист. наук), А.С. Абдыжапаров (канд. техн. наук), Н.Д. Абдрахимова, Г.Т. Супатаева (канд. экон. наук), А.С. Капаров (и.о. доцента), старшие преподаватели Р.У. Исланова (канд. экон. наук), А.Р. Бейшембаева (канд. филос. наук), Н.С. Бороздина, Э.М. Валиева, Л.И. Налобина, Г.С. Бегалиева, Т.Д. Давыдова, С.И. Высочина, К.Б. Рахимова, Е.К. Чолпонкулов, С.Ы. Сатарова.

И, наконец, в целях повышения качества и совершенствования системы непрерывного образования на базе Академии управления и Бишкекского финансово-экономического техникума им. А. Токтоналиева был образован единый учебно-научный комплекс. Это позволило органично сочетать и реализовать многоуровне-

вую систему подготовки и переподготовки экономических и управленческих кадров, начиная от бакалаврских и программ среднего специального образования до аспирантуры и программ переподготовки и повышения квалификации кадров.

Для реализации такого важного в деятельности Академии управления направления, как подготовка и переподготовка, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, был создан Институт переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Ежегодно в центрах по переподготовке и повышению квалификации кадров проходят обучение более 3000 государственных и муниципальных служащих. Только за последние два года обучились и повысили свою квалификацию свыше 4000 человек.

В перспективе предстоит разработать следующее:

- краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные учебные курсы подготовки и переподготовки и повышения квалификации сотрудников государственных и муниципальных органов в свете новых технологий управления в соответствии с Указом Президента КР “О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике”;
- обучающие специальные программы для подготовки и переобучения высвобождаемых государственных служащих.

Пятнадцать лет в историческом измерении – срок небольшой. Однако за это время Академия управления успела занять достойное место в сфере образования и науки республики. Главное достижение заключается в создании системы подготовки и переподготовки высококвалифицированных специалистов в области менеджмента, которые сегодня пользуются общим признанием. На базе Академии управления осуществляется не только подготовка управленческих кадров, но и переподготовка, повышение квалификации государственных и муниципальных служащих.

В настоящее время Академия управления – это современное образовательное учреждение с высоким образовательным потенциалом и высокопрофессиональным профессорско-преподавательским составом. Ориентация на международный уровень прослеживается во всем: в лабораторно-материальном обеспечении Академии, штате сотрудников и студенческой среде. Использование новых национальных и современных международных образовательных технологий обучения подтверждается высоким качеством дипломированных специалистов. Благодаря этому, академия является членом международного образовательного сообщества по менеджменту. Высокие результаты и достижения академии позволяют участвовать в различных образовательных проектах, национального и международного уровня.

Перед Академией управления сегодня поставлены новые цели и задачи. Для реализации новой стратегии развития была существенно изменена организационная структура академии, открыты научно-учебные и управленческие подразделения. За последние два года созданы:

- Институт переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- Институт инноваций и информационно-аналитического обеспечения;
- Управление по учебной и методической работе;
- Отдел аспирантуры и науки;
- Отдел международных связей и маркетинговых исследований;
- Центр дистантного обучения и информационных технологий (ЦДО);
- Центр заочного обучения;

- Центр довузовского обучения (ДОЦ “Прогресс”);
- Центр социального развития;
- Библиотечно-издательский центр (БИЦ).

Обновленная структура Академии управления была призвана усилить международную и маркетинговую деятельность, обеспечить реализацию новых технологий в образовательном процессе, социальных мероприятий и издательской деятельности.

Ведущую роль в реализации образовательных программ играет профессиональный профессорско-преподавательский состав, который за 15 лет существования академии значительно вырос и окреп.

С Академией управления связаны имена государственных, общественных деятелей, профессоров, известных не только в Кыргызской Республике, но и за рубежом. За большой вклад в развитие Академии управления они удостоены высоких званий – Почетный академик и Почетный профессор Академии управления. Первый диплом Почетного академика Академии управления при Президенте КР был выдан Президенту КР К.С. Бакиеву за выдающийся вклад в государственное строительство и особые заслуги в развитии национальной экономики, образования и культуры.

За 15 лет существования нашего учебного заведения звания Почетного профессора Академии управления были удостоены представители Кыргызстана, США, Японии, Германии и Турции. Все почетные профессора связаны узами научной, предпринимательской и профессиональной педагогической деятельности с Академией управления при Президенте КР.

В Академии управления преподают такие известные преподаватели, как лауреат государственной премии Кыргызской Республики 2000 г. в области физики, докт. физ-мат. наук. Г.С. Денисов и генеральный директор ОсОО “Национальная юридическая Корпорация” Ш.Ю. Майчиев, председатель Совета директоров ОсОО “Восст” В.П. Хон.

В Академию управления со дня основания ежегодно приглашаются иностранные преподаватели для чтения отдельных дисциплин и “гостевых” лекций. Так, профессор университета Скрэнтон (США) Сатья Чаттопадхай уже в течение 15 лет обучает слушателей по программе МВА, профессор из Германии Михаэль Герлих в течение 3-х лет (1997–2000 гг.) преподавал “Международный бизнес”, “Операционный менеджмент” и “Корпоративные стратегии”, профессора Э. Кайнак, М. Унал (Турция) читали лекции по специальным дисциплинам. В проведении занятий по английскому языку неоценимую помощь оказали преподаватели – волонтеры К. Чанг и Г. Явуз.

Для ведения отдельных узкоспециализированных дисциплин Академия управления приглашает специалистов из Министерства финансов КР, Центрального и коммерческих банков, налоговых инспекций, руководителей компаний.

Своими преподавателями гордится и БФЭТ им. А.Токтоналиева. В настоящее время в техникуме работает 71 квалифицированный преподаватель, 50 имеют высшую категорию, 15 – работают свыше 30 лет, 18 – свыше 20 лет. Многие преподаватели удостоены высоких государственных наград. Они – подлинны энтузиасты своего дела, посвятившие всю свою жизнь подготовке квалифицированных кадров и воспитанию молодежи, – А.Дж. Джангазиев, Т.К. Боромбаева, С.А. Кадырбердиев, А.Т. Топчубаева, Н.Г. Маслова, Л.Г. Неупокоева и др.

Большое внимание в настоящее время уделяется продвижению образовательных программ, нацеленных на подготовку и переподготовку государственных и муни-

ципальных служащих, активизацию международной и маркетинговой деятельности и создание высокого имиджа Академии управления. В последнее время достигнуты договоренности и подписаны соглашения с Фондом Ханнса Зайделя (Германия), с Китайским национальным институтом администрирования (КНР), Шанхайским институтом администрирования, партнерами из стран СНГ: Российской академией государственной службы при Президенте РФ, Северо-Западной академией государственной службы, Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Национальной академией государственного управления при Президенте Украины, Академией управления при Президенте Республики Беларусь, Институтом повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан.

Руководство Академии управления стремится к значительному обновлению материально-технической базы за счет привлечения иностранных инвестиций и спонсорских средств, к совершенствованию инфраструктуры.

Сегодня контингент студентов и слушателей Академии управления по всем направлениям, специальностям и формам обучения составляет 3500 человек, а всего за 15 лет выпущено 1500 человек.

Выпускники – это гордость Академии управления, они пользуются большим спросом на рынке труда, работают в государственных структурах, международных организациях, отечественных и зарубежных фирмах. Каждый год, задолго до получения дипломов лучшие из них получают предложения от работодателей или уже получили интересную работу. Высокий уровень образования, интересное общение и опыт, приобретенные в стенах Академии управления и БФЭТ, делают наших выпускников уверенными в собственных силах, способными нести ответственность за судьбу нашей Республики.

А.С. Горшков

докт. пед. наук, проф.,
ректор Северо-Западной академии государственной службы
(Российская Федерация, г. Санкт-Петербург)

Интеграционные процессы в ЕврАзЭС и проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы

Интеграционные процессы в области высшего образования являются одним из образующих компонентов общеевропейской и евразийской интеграции. На постсоветском пространстве частично, а в странах ЕврАзЭС в основном, сформировано единое образовательное пространство: национальные системы среднего общего и высшего профессионального образования функционируют на основе близких по содержанию образовательных программ соответствующего уровня, обеспечивается взаимное признание аттестатов и дипломов, академическая мобильность.

Образовательные системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы – весьма значимый и

весомый сегмент национальных образовательных систем, поскольку от результатов их деятельности зависит компетентность и эффективность государственного управления и местного самоуправления, решающих факторов социально-экономического развития стран и регионов. И здесь действия, направленные на интеграцию образовательных систем на постсоветском евразийском пространстве, были бы вполне обоснованными и плодотворными. В качестве обоснования следует привести следующее:

- в наших государствах одновременно произошел переход к системе рыночных отношений, и они одинаково нуждаются в специалистах-управленцах, руководствующихся демократическими принципами, использующих, в первую очередь, экономические регуляторы, владеющих также и психолого-педагогическими подходами к управлению;
- существуют нерушимые исторические связи и традиции, национальные образовательные системы – составляющие бывшей советской системы образования, одной из лучших в мировой цивилизации; преподаватели и специалисты учреждений образования наших государств в свое время получили одинаковое образование, ученые степени и звания, что также свидетельствует в пользу формирования единого образовательного пространства.

Российская Федерация достаточно активно интегрируется в глобальную сеть международных организаций. Безусловным приоритетом является развитие интеграционных связей со странами, являющимися нашими ближайшими соседями, с которыми нас связывают длительные исторические традиции сотрудничества. Важным этапом в развитии такого сотрудничества стало создание в 2000 году Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), что позволило существенно расширить связи между участниками этого интеграционного объединения.

Одним из государств-учредителей и активным участником ЕврАзЭС является Киргизская Республика. Отношения между Российской Федерацией и Киргизской Республикой характеризуются взаимопониманием и близостью подходов к вопросам двухстороннего сотрудничества. Отмечается совпадение позиций обеих сторон по вопросам укрепления СНГ, совершенствования взаимодействия в рамках ЕврАзЭС и Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Особое внимание в двухсторонних отношениях России и Киргизии придается вопросам взаимодействия в сферах культуры, науки и образования. Поэтому в контексте интеграции высшего образования, развития международных связей высших школ государств Евразийского экономического сообщества большое значение приобретает сотрудничество между Российской Федерацией и Киргизской Республикой, в частности в сфере подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы.

Работа в данном направлении проводится и в Северо-Западной академии государственной службы (СЗАГС). Наша академия совместно с Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС (МПА ЕврАзЭС) подготовила учебную программу по повышению квалификации депутатов и представителей национальных парламентов, руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления стран, входящих в состав ЕврАзЭС. В мае-июне 2007 года в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце и в учебных аудиториях СЗАГС первая группа слушателей прошла обучение по данной программе. Цель обучения – формирование у слушателей современных представлений о теории и практике межгосударственных отношений и интеграционных процессах в ЕврАзЭС.

Опыт СЗАГС показывает, что сотрудничество образовательных учреждений и международных организаций имеет существенное значение для подготовки, перепод-

готовки и повышения квалификации кадров для государственного и муниципального управления в странах ЕврАзЭС. Результатом такого сотрудничества может стать разработка и реализация образовательных программ по подготовке к деятельности государственных служащих в рамках и структурах Евразийского экономического сообщества, Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и других международных институтов, представляющих собой важный фактор в развитии интеграционных процессов в Евразии. В содержание образовательных программ должны быть включены вопросы правового обеспечения интеграционных процессов на постсоветском пространстве и поступательного развития государств-членов ЕврАзЭС, целесообразности и возможности разработки общей правовой базы.

Экономические связи являются основой сотрудничества государств Сообщества. Их изучение также должно быть полно представлено в совместных учебных программах, при этом внимание следует уделить направлениям экономического взаимодействия, его характеру и специфике.

Проблемы обеспечения безопасности государств-членов ЕврАзЭС находятся в центре внимания современных экспертов и аналитиков. Отмечается специфика таможенного регулирования в Российской Федерации. Изучается в данной связи также передовой опыт развитых стран современного мира в антимонопольной деятельности, защите конкуренции, борьбе с контрабандой, контрафактной продукцией, нарушением прав интеллектуальной собственности. Все это должно найти свое отражение в образовательных программах подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Анализ интеграционных процессов в ЕврАзЭС получает в последнее время все большее развитие: расширяется проблематика и углубляется содержание исследований в данной области, что может послужить основой для подготовки кадров высшей квалификации через магистратуру, аспирантуру и докторантуру, а также повышения квалификации научно-педагогических кадров. Осуществлять это могут академии государственной службы и государственного управления стран сообщества. Подобные вопросы – это и темы для совместного проведения научно-практических конференций, семинаров и летних школ.

Опыт последних лет, в которые сформировалось и развивалось Евразийское экономическое сообщество, показал, что процессы, происходящие в Евразии после распада Советского Союза, имеют важное значение как для новых независимых государств, так и для мирового сообщества в целом, являясь конкретным проявлением интеграционных процессов, занимающих ведущее место в современных международных отношениях. Интеграция ведет, прежде всего, к сближению государств в нее вовлеченных. Однако это сотрудничество должно иметь конкретные ориентиры и правила, которые разделяют все участники интеграционного процесса. Функционирование ЕврАзЭС как регионального межгосударственного объединения показало, что общая позиция государств-участников достигается отнюдь не автоматически, а ее формирование подчас требует больших усилий и достаточно длительного времени. Важно объективно представлять возможности и потенциал интеграционных процессов в ЕврАзЭС и с учетом этого ориентировать внешнюю политику государств членов Сообщества на достижение реальных результатов. Необходимо укреплять рыночные основы партнерства в сообществе, что требует инновационных подходов и новых знаний. На изучение таких подходов и новых реалий может быть направлена совместная деятельность академий государственной службы и государственного управления стран сообщества. В этой связи предложение о создании “Евразийской ассоциации национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы” заслуживает полной поддержки и скорейшей реализации.

А.С. Ахметов

докт. техн. наук, проф.,
академик Инженерной академии и Академии высшей школы РК,
ректор Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

**Место и роль Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан в подготовке
государственных служащих страны в ходе
административной реформы**

Уважаемые дамы и господа, участники научного форума!

Я хочу поблагодарить организаторов Первого международного научного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, посвященного 15-летию Академии управления при Президенте Кыргызской Республики за приглашение и предоставленную возможность выступить с этой высокой трибуны.

Разрешите поздравить коллектив академии с этой знаменательной датой и пожелать дальнейших успехов в подготовке управленцев новой формации на благо процветания Кыргызстана.

Тема настоящего форума актуальна для всех государств постсоветского пространства, которые находятся в режиме перемен, реформ и модернизаций во всех сферах жизнедеятельности общества. Казахстан не является исключением, проводя целенаправленную политику на создание эффективной современной государственной службы и структур управления, оптимальных для рыночной экономики.

Казахстанское общество вступило в стадию развития, когда, опираясь на достигнутое, необходимо наметить пути и технологии перехода к поступательному, высокоэффективному и устойчивому развитию страны. Это предъясвляет, в свою очередь, системе государственного и местного управления и ее кадровому составу высокие требования.

Президент Казахстана Н.А. Назарбаев неоднократно обращался к проблеме совершенствования деятельности государственной службы. В своем Послании к народу страны 2007 года глава государства указал на необходимость комплексного решения проблем в сфере государственного управления путем проведения административной реформы, целью которой президент определил создание мобильного и профессионального государственного аппарата, действующего на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу. Это должно послужить общей цели улучшения качества жизни населения и условий дальнейшего индустриального развития страны. В преобразовании системы государственного управления упор делается на повышение эффективности работы государственных органов, на улучшение качества предоставляемых народу Казахстана услуг.

Правительство страны приступило к поэтапной реализации административной реформы. Анализ приоритетов реформирования позволяет четко определить схему модернизации не только системы государственной службы, но и функционирования всех сфер деятельности государства в целом.

В реформе выделены шесть основных направлений.

1. Реформа государственной службы, предусматривающая решение блока вопросов, связанных с организационно-правовым обеспечением государственной службы; оплатой труда; подготовкой кадров; должностными регламентами; стимулированием госслужащих; их профессиональным развитием; исключением дублирования функций и др.
2. Совершенствование государственного планирования нацелено на введение долгосрочных планов развития и разработки системы измерения эффективности и результативности деятельности.
3. Бюджетирование, ориентированное на результат, связано с необходимостью усиления контроля за эффективностью расходования государственных ресурсов, которые будут переданы государственным органам.
4. Повышение качества государственных услуг становится приоритетной задачей, для независимой оценки ее исполнения и прозрачности результатов будут привлекаться специализированные компании, занимающиеся проведением социологических опросов и составлением рейтингов. В рамках этой задачи проводится работа по формированию “электронного правительства”.
5. Оптимизация и эффективное управление государственным сектором экономики исходит из задач по внедрению современной системы корпоративного управления.
6. Мониторинг и оценка результатов деятельности государственных органов и государственного сектора экономики будут проведены по определенной системе показателей, которая позволит оценивать качество управления и предоставления государственных услуг, а также эффективность реализации соответствующих программ.

По мнению ученых и международных экспертов, Казахстан добился высоких результатов в сфере реформирования государственной службы. Современная модель госслужбы соответствует международным стандартам и имеет достаточную нормативную базу для того, чтобы продолжать работу по ее совершенствованию и модернизации в соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2030 года. Таким образом, административная реформа, изменит систему государственного управления – не только форму государственной службы, но и ее содержание.

Для поддержания жизнедеятельности и дальнейшего развития реформ необходимы кадры – современные компетентные государственные служащие с соответствующей квалификацией, знаниями и навыками для службы на благо страны и граждан Казахстана. Важная роль в достижении этой цели принадлежит Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, созданной Указом Президента Республики Казахстан в 2005 году. Академия создана путем слияния Академии государственной службы при президенте РК, Академии при Верховном Суде РК и Дипломатической академии при Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева.

Свою образовательную деятельность сегодня академия осуществляет по следующим направлениям:

- повышение квалификации государственных служащих,
- переподготовка государственных служащих,

- профессиональная подготовка специалистов через магистратуру,
- научная подготовка кадров через аспирантуру.

В состав академии входят пять институтов, 12 кафедр, отдел аспирантуры, пять исследовательских центров, научная библиотека, международная, учебно-организационная, редакционная и издательская службы.

Коллектив академии, ее ученый совет и ректорат в условиях модернизации в сфере высшего и послевузовского образования Казахстана и проведения административной реформы в системе государственного управления прилагают усилия для повышения конкурентоспособности учебных программ, приведения образовательной и научно-исследовательской деятельности в соответствие с обновляющимся законодательством об образовании и государственной службе страны, что позволило вывести академию на передовые позиции и подтвердить статус этого учебного заведения.

Академия проводит обучение, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих по специальностям “Государственное и местное управление”, “Юриспруденция” и “Международные отношения” в соответствии с новыми направлениями Казахстанского образования созданы программы подготовки магистров общественного администрирования.

Как показывают результаты мониторинга, по итогам каждого учебного потока, свыше 90% слушателей удовлетворены полученным в академии образованием, они высоко оценивают организацию и содержание учебного процесса. Многие выпускники возвращаются для продолжения обучения по другим программам повышения квалификации, профессиональной переподготовки. Многие поступают в аспирантуру академии, продолжают обучение в иностранных вузах-партнерах.

С каждым годом расширяются международные образовательные и научные связи академии. К настоящему времени подписаны меморандумы о сотрудничестве с Российской академией государственной службы, университетами штатов Джорджия и Индиана (США), Французской школой государственного управления в г. Париже, Немецкой высшей школой административных наук г. Шпайер (ФРГ). В стадии подписания находятся договоры о сотрудничестве со Школой управления им. Кеннеди Гарвардского университета и Школой государственной политики им. Ли Куан Ю Сингапурского национального университета. В результате совместной обучающей программы с Ольстерским университетом Великобритании в 2006 году девять выпускников магистратуры по специальности “Государственное и местное управление” завершили обучение в указанном университете и наряду с дипломом академии получили диплом “Магистра государственного управления” Ольстерского университета. Учебным планом предусматривается международная стажировка магистрантов. Ежегодно слушатели магистратуры всех специальностей выезжают в Европу и Америку на четыре недели для прохождения стажировки. В этом учебном году список принимающих зарубежных вузов дополнили Венская дипломатическая академия и Институт дипломатических исследований Королевства Саудовской Аравии.

Образовательная политика, проводимая академией, ориентирована на выполнение задач, поставленных президентом страны не только перед системой высшего и послевузовского образования в целом, но и перед органами государственной власти. Это, в первую очередь, соответствие мировым стандартам образования, внедрение современных учебных программ, достижение высокого качества во всех сферах деятельности и всеобъемлющая модернизация учебного процесса. Кадровый потенциал академии – специалисты высшей научной квалификации, в том числе опытные специалисты органов государственной власти и управления. Свы-

ше 70% профессорско-преподавательского состава имеют ученые степени доктора и кандидата наук.

В учебный процесс внедрена кредитная система обучения, которая позволяет профессорско-преподавательскому составу творчески подходить к организации занятий, использовать интерактивные и другие передовые обучающие технологии. Значительную часть своего бюджета академия тратит на компьютеризацию учебного процесса и приобретение современного технического оборудования. Электронные средства связи позволяют существенно модернизировать систему обучения. В компьютерный формат переведены многие методические и учебные пособия. Широко используется компьютерная система оценки и учета знаний. Такой вид контроля исключает любое вмешательство при выведении результатов, а потому способствует максимальному стремлению самого обучающегося к усвоению изучаемого материала, развитию креативного мышления и индивидуального осознанного подхода к выбору методов обучения и подбору учебных ресурсов. В академии интенсивно ведутся работы по подготовке и запуску дистанционной формы обучения, которая позволит значительно расширить количество желающих обучаться по предлагаемым программам.

Академия ведет активную научно-исследовательскую деятельность, на ее базе регулярно проводятся международные конференции по проблемам модернизации и эффективного государственного управления с участием ведущих ученых зарубежных стран и руководителей центральных государственных органов управления Республики Казахстан. Академией накоплен значительный опыт фундаментальных и прикладных исследований по широкому кругу научных направлений, определяемых, в первую очередь, указами и распоряжениями Президента Казахстана, потребностями теоретико-методологического и научно-прикладного обоснования методов решения актуальных проблем государственного строительства, кадровой политики, управления экономическими, социально-политическими и культурно историческими процессами. В качестве главного направления научной деятельности выделена проблематика укрепления казахстанской государственности, реформирования государственной службы и административной реформы. В соответствии с этим определены перспективные и текущие тематические планы научно-исследовательских работ, осуществляемых академией и планы изданий научной и иной литературы.

Эти и многие другие положительные результаты свидетельствуют о том, что наметились прочные тенденции для формирования новых параметров функционирования, еще более глубокого внедрения процесса демократизации и гуманизации в образовательной, научно-исследовательской и консультативной деятельности академии. Постановка новых задач, отражающих современную ситуацию в мире и стране, позволит придать развитию Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан новый импульс.

В стратегическом плане развития Академии важным пунктом значится создание на ее базе Национальной высшей школы государственного управления и политики Нурсултана Назарбаева, соответствующей всем требованиям и запросам международных стандартов. Такая элитная школа управления позволит готовить менеджеров новой формации для государственной службы и национальных компаний Казахстана по специальным образовательным программам, в числе авторов которых будут представлены и иностранные вузы-партнеры. Национальная высшая школа государственного управления и политики Нурсултана Назарбаева – первое учебное заведение нового типа в Центральной Азии, призванное к подготовке политических лидеров и элитных управленцев государственной службы.

Стратегия модернизации казахстанского общества в условиях всеобщей глобализации, реформирования государственной службы страны, определенная Президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым, является магистральным направлением совершенствования деятельности академии на ближайшую и дальнюю перспективу.

Клаус В. Гревлих

Чрезвычайный и Полномочный Посол
Федеративной Республики Германия в КР, докт., проф.

*Господин Президент, председатель, министры!
Уважаемые преподаватели (коллеги) и студенты Академии,
Ваши превосходительства, дамы и господа!*

Для меня большая честь присутствовать здесь сегодня и выступить с кратким обращением по поводу пятнадцатилетнего юбилея Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Будучи Послом Германии, я очень рад, что германский Фонд им. Ханнса Зайделя в течение многих лет успешно сотрудничает с Академией Управления.

В Академии управления применяется двойной подход. Здесь учат *государственных служащих* тому, как соблюдать верховенство закона и применять его в ежедневной практике. В то же время в академии обучают *современных специалистов в области государственного управления*, основной задачей которого является наращивание общественного благосостояния за счет осуществления эффективного и результативного государственного управления.

Для того чтобы добиться устойчивой демократизации, в частности *независимости судебной системы*, государственные органы должны надлежащим образом применять верховенство закона. А это означает, что и судьи, и государственные служащие должны знать и соблюдать закон и развивать навыки принятия надлежащих решений, разрабатывать справедливые, целенаправленные и свободные от бюрократии нормы и положения, поддерживать общественный порядок, а также создавать позитивный инвестиционный климат и обеспечивать должный уровень социальной защиты и благосостояния.

Для того, чтобы достичь целей *общественной политики*, например сделать Кыргызстан преуспевающей и процветающей страной на основе имеющихся водных ресурсов, государственные официальные лица и государственные служащие должны стать первоклассными управленцами

Вы знаете, что во время председательства Германии в Европейском Союзе в партнерстве с центральноазиатскими странами была разработана “Центральноазиатская стратегия”, содержащая как двусторонние, так и региональные компоненты. Кыргызстан уже сделал основной вклад в эту стратегию и заявил о своей готовности стать “модельной страной”. Главный интерес Кыргызстана вызывает “Центральноазиатская водно-энергетическая академия” и “Центральноазиатский водно-энергетический саммит”.

Ожидается, что реализация Центральноазиатской стратегии ЕС приведет к важным и устойчивым достижениям в области образования и обучения, наиболее вероятно охватывая среднее и научное образование (в частности предоставление стипендий на обучение). Сюда также войдет обучение вопросам соблюдения верховенства закона, усовершенствование обучения государственных служащих на разных уровнях управления, а также совершенствование систем управления и модернизации государственных организаций.

Одним из идеальных партнеров для такого рода деятельности является Академия управления. Грандиозным проектом в рамках Центральноазиатской стратегии ЕС является проект электронного шелкового пути. Кыргызская Академия управления могла бы также участвовать в схеме сотрудничества ведущих научно-исследовательских институтов Европы и Центральной Азии.

Еще раз примите мои поздравления с сегодняшним праздником – пятнадцатилетием Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Klaus W. Grewlich

ambassador of the Federal Republic of Germany in KR,
prof. dr.

*Mr. President, Chairman, Ministers,
dear Professors (colleagues) and students of the Academy!
Excellencies, Ladies and Gentlemen!*

It is a great honour for me to be present here today and to offer a short statement on the occasion of the 15 years jubilee of the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic.

As German Ambassador I am the particularly glad that the German Hanns Seidel Stiftung (Foundation) since many years successfully partners with the Academy of Management.

The Academy of Management follows a double track approach. It educates *civil servants* to be able to properly follow and apply in daily practice the rule of law. At the same time the Academy educates *modern public managers* whose ultimate task is to augment public welfare by efficient and effective administrative management behaviour.

To achieve and sustain democratisation and notably *independence of the judiciary* state organs must properly apply the rule of law. And that means judges and civil servants must know and respect the law and develop skills in making proper decisions, develop equitable, well-targeted and light-handed regulation, maintaining public order, but also creating a positive investment climate and administer social protection and welfare.

To reach *public policy goals* such as making Kyrgyzstan a prosperous and successful country notably on the basis of its water resources government officials and civil servants must be first rate public managers.

As you know, under German presidency the European Union has developed in partnership with Central Asian countries a “Central Asian Strategy” with both, bilateral and regional components. Kyrgyzstan already made major contributions to this strategy and declared its readiness to become a “model country”. Kyrgyzstan's major interest is focussed on a “Central Asian Energy and Water Academy” and an “Central Asian Energy and Water Summit”.

The implementation of the EU Central Asia Strategy is also likely to comprise an important and sustained effort in the fields of educational training - most probably comprising secondary and scientific education (notably scholarships). This would also include training in the application of the rule of law, the improvement of state and municipal civil servants training, management and upgrading of public institutions. One of the ideal partners for such efforts is the Academy of Management. The e-silk road is a grand design in the framework of the EU-Central Asia Strategy. Interconnecting leading research and education institutions in Europe and Central Asia could possibly also comprise the Kyrgyz Academy of Management.

Congratulations again for the today's celebration of the 15th Anniversary of the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic.

Макс Георг Майер

Ханс Зайдел фондунун координатору (Германия)

*Урматтуу Президент, Урматтуу Германиянын элчиси,
Урматтуу Башкаруу Академиянын Президент-ректору
Урматтуу чет элдик Академиялардын өкүлдөрү!
Урматтуу айымдар жана мырзалар!*

Бүгүнкү биздин башкаруу Академиясынын 15 (он беш) жылдыгына арналган салтанаттуу жыйындан пайдаланып, Ханнс Зайдель Фондунун атынан сиздерди чын жүрөктөн куттуктайм. Ханнс Зайдель Фонду Германиялык саясий Фонд болуп эсептелет, өзүнүн алгачкы иш аракетин Германияда жана бүтүндөй дүйнө жүзүндө жүргүзүп келет. Биздин башкы максатыбыз, тагыраак айтканда башкы урааныбыз “Демократияга, тынчтыкка жана өнүгүү үчүн кызмат кылуу” болуп эсептелет.

Германиянын мурдагы Президенти Роман Херсог, Ханнс Зайдель Фондун өзгөчө белгилеп кеткендей, “Демократияга тарбиялоо, бул Ханнс Зайдель Фондунун негизги жана алдынкы милдеттеринин бири”. Мамлекеттин жарандарын өздөрүнүн мамлекетинин өнүгүү процесине тыгыз катышуусуна Ханнс Зайдель Фонду өз салымын кошуп келет. Демократияны туура кабыл алуу ар бир муунда жаңыланып, түшүндүрүлүшү зарыл. Өзгөчө жаштарды саясий тарбиялоодо чон көнүл бурулушу керек. Ошондо гана аларды биз жоопкерчиликти ала билүүгө үндөй алабыз.

Өзүнүн негизделген күнү, 1967 (бир миң тогуз жүз алтымыш жетинчи) жылдын 11 (он биринчи) апрелинен баштап Ханнс Зайдель Фонду жогоруда айтылгандардын баарын өзүнүн билим берүү тармагындагы негизги милдет катары эсептейт. Ханнс Зайдель Фонду өнүгүү боюнча кызматташууда 20 (жыйырма) жылдан бери, бүтүндөй жер шаары боюнча зор салымын кошуп келе жатат. 1967 (бир миң тогуз жүз алтымыш жетинчи) жылы Африкада башталган проект мезгил өтүү менен дүйнөлүк проектке айланып, 2007 (эки миң жетинчи) жылдын аягында дүйнөнүн 50 (элүүгө) жакын мамлекеттеринде жүргүзүлүп жатат. Баса белгилей

кетсек, ал түндүк Африкада, жакынкы Чыгышта, түштүк Азияда, түштүк – чыгыш Азияда, түштүк Сахарада, Латын Америкасында, Кытайда, Монголияда, чыгыш – борбордук жана түштүк – чыгыш Европада.

Ханнс Зайдель Фонду 2002 (эки миң экинчи) жылдын январынан баштап Кыргыз Республикасынын эл аралык кызматташуу боюнча жаны негизги борбор катары тандап алды. Бул жерде өзгөчө белгилеп кетчү нерсе: Кыргыз Республикасын борбордук Азия регионунда эң либералдуу мамлекет катары, чоң жетишкендиктерге жетишкендиги жана келечектен көптү үмүттөндүргөн демократиялык структуралардын өнүккөндүгү чоң себепкер болду.

Фонддун проекттери (долбоору) дайыма жаныланып учурдун талаптарына толугу менен жооп берет. Аларды атай кетсек: Коомдук билим берүү, квалификацияны жогорулатуу жана мамлекеттик институттардагы билим берүү жана укуктук-мамлекеттик структуралардын бүтүндөй мамлекеттик жана регионалдык деңгээлде, ошондой эле менеджмент жана Институттардын деңгээлин коомдук жана дагы өкмөттүк эмес жамааттарын жогорулатуу болуп саналат.

Бүгүнкү күн мен үчүн чоң сыймык болуп эсептелет, эмнеге дегенде Башкаруу Академиясынын 15 (он беш) жылдык юбилейине катышып олтурам.

Мен Башкаруу Академияны, анын Президент-ректорун жана анын студенттерин 15 (он беш) жылдын ичиндеги ийгиликтүү иштери үчүн куттуктайм жана ошондой эле сиздерге кааларым, келечекте мындан да чоң ийгиликтерге жетишип жумушуңуздар өркүндөй берсин.

Бүтүндөй Башкаруу Академиясынын жамаатына мен ыраазычылыгымды билдирип кетким келет. Алар Ханнс Зайдель Фондун өтө жылуулук менен кабыл алышып, бардык жактан колдоо көрсөтүшүп, кыска убакыттын ичинде биздин чоң ийгиликтерге жетишибизге түрткү болушту.

Көнүл бурганыңыздарга чоң ырахмат!

Макс Георг Майер

координатор проекта Фонда Ханнса Зайделя (Германия)

*Уважаемый Президент,
Уважаемый Посол Германии,
Уважаемый Президент-ректор Академии управления,
Уважаемые представители Академии управления
и государственной службы других стран!
Уважаемые Дамы и Господа!*

Хочу воспользоваться возможностью сегодняшнего торжественного заседания и от имени Фонда Ханнса Зайделя поздравить Академию управления при Президенте Кыргызской Республики с 15-летним юбилеем. Фонд Ханнса Зайделя – это немецкий политический фонд, который существует с 1967 года, осуществляя свою работу как в Германии, так и в других странах мира под девизом: “На службе демократии, мира и развития”.

Бывший президент Германии Роман Херсог особо подчеркнул: “Обучение демократии – одно из главных целей и задач Фонда Ханнса Зайделя”. Фонд вносит вклад в активное участие граждан в процессы развития своего государства, способствует тому, чтобы каждое поколение обновляло смысл понятия демократии.

Особое внимание следует уделить политической деятельности молодежи, чтобы научить ее ответственности.

Со дня основания – 11-го апреля 1967 года – фонд Ханнса Зайделя считает вышеуказанное своим приоритетом в образовательной системе. В течение 20 лет фонд вносит огромный вклад в развитие сотрудничества всех стран мира. Проект начал свою работу в Африке, в 1967 году, в настоящее время получил статус мирового, с конца 2007 года его деятельность распространилась более чем в 50 государствах мира – в Северной Африке, на Ближнем Востоке, в Южной Азии, Южной Сахаре, Южной Америке, в Китае, Монголии, в Восточной и Западной Европе.

В 2002 году Фонд Ханнса Зайделя выбрал Кыргызскую Республику в качестве нового центра международного сотрудничества. Следует отметить, что главным критерием этого выбора стало то, что Кыргызская Республика считается самой либеральной страной Центральной Азии, достигшей больших успехов в этом направлении.

Проекты Фонда Ханнса Зайделя всегда обновляются и соответствуют современным требованиям, предъявляемым к общественному образованию, повышению квалификации и образованию в государственных институтах и государственных правовых структурах на региональном и государственном уровне, а также повышению уровня местных сообществ.

Сегодня я испытываю большую гордость, участвуя в торжестве, по случаю 15-летнего юбилея Академии управления.

Поздравляю президента-ректора и студентов академии с успехами, которых они добились в течении 15 лет и желаю в будущем еще больших достижений.

Выражаю свою благодарность всему коллективу Академии управления, который тепло принимает представителей Фонда Ханнса Зайделя и поддерживает его разностороннюю деятельность в течении короткого времени помог нам добиться огромных успехов.

Сюй Юнган

заместитель генерального директора
Департамента по международным делам
Китайского национального института администрирования (КНР)

Янг Джануй

вице-президент Шанхайского института администрирования (КНР)

Уважаемые участники Первого международного научного форума, позвольте поприветствовать Вас от имени руководства Китайского национального института администрирования и лично от исполнительного вице-президента, господина Джан Икана и исполнительного вице-президента Шанхайского института администрирования господина Люй Гуя и поздравить весь коллектив Академии управления при Президенте Кыргызской Республики с 15-летним юбилеем. Примите искренние пожелания мира и благоденствия вашему народу, процветания вашей стране, здоровья и благополучия всему коллективу, исполнения самых смелых проектов и достижения успехов в подготовке управленческих кадров.

После посещения КНР кыргызской делегации во главе с президентом-ректором Академии управления при Президенте Кыргызской Республики господином А.Ф. Султанбековым с 21 по 30 октября 2007 г. были подписаны соглашения с нашими учебными заведениями о сотрудничестве в области подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Во время официальных встреч с исполнительным вице-президентом Китайского национального института администрирования Джан Иканом и исполнительным вице-президентом Шанхайского института администрирования Люй Гуй обсуждались вопросы совместной подготовки кадров высшей квалификации через магистратуру, аспирантуру и докторантуру, о повышении квалификации научно-педагогических кадров, о проведении совместных научных исследований, конференций, обучающих семинаров, летних школ и др. Первым шагом в реализации совместных планов мы считаем наш приезд в вашу прекрасную страну и участие в столь важным для всех нас мероприятии.

Мы рады участвовать в работе форума и надеемся, что идеи и предложения его участников будут полезны, востребованы и реализованы в ближайшем будущем. Мы гордимся, что приобрели надежных партнеров не только в Центральной Азии, но и в других государствах постсоветского пространства.

Сунь Юйсю

канд. экон. наук, доц.
Пекинского института администрирования,
кафедра бизнеса и менеджмента (КНР)

О подготовке работников системы управления посредством Интернета

С конца 20 века быстро развивающиеся информационные технологии с применением Интернета стали менять социально-экономическую жизнь человечества. Благодаря своим преимуществам – открытости, и скорости взаимодействия – современный Интернет стал так называемым “пятым средством массовой информации” после газет, журналов, радио и телевидения. Через Интернет люди могут получать не только новости, нужную информацию, но и сотрудничать, смотреть фильмы, знакомиться друг с другом, получать медицинские консультации и образование. Применение Интернета в подготовке управленческих кадров стало одной из важных задач, поставленных перед учреждениями и органами подготовки управленческих кадров.

Преимущества Интернета в подготовке управленческих кадров

Во-первых, *целенаправленность*. Управленческие кадры отличаются от студентов и простых слушателей тем, что большинство из них уже имеет высшее образование и ученую степень, поэтому они учатся не просто ради получения того знания, которым уже обладают. При традиционной форме обучения, когда преподаватель читает лекцию, может возникнуть проблема, – одни слушатели обучаются с большим интересом, а другие – без интереса, потому что они уже обла-

дают этими знаниями, или не видят целесообразности их получения. Через интернет слушатели могут свободно выбрать те лекции, которые им необходимы.

Во-вторых, *эффективность*. Работники системы управления, даже обладая достаточным опытом работы, стремятся получить знания для того, чтобы с их помощью решить те проблемы, с которыми сталкиваются в профессиональной деятельности. Однако преподаватель, возможно, тоже не сможет найти решение, поэтому при подготовке управленческих кадров он не должен быть единственным источником информации. Предложить способ решения проблемы может каждый слушатель, став одновременно источником информации. Посредством Интернета преподаватели и слушатели могут равноправно, открыто общаться друг с другом, обсуждая актуальные проблемы.

В-третьих, *удобство*. В традиционной системе обучения слушатели учатся в определенное время и в определенном месте, но через Интернет они могут учиться и слушать лекции, не выходя из своего кабинета. Интернет позволяет получать знания во время перерыва на работе или использовать свободное время, при необходимости неоднократно слушать лекции в Интернете.

В-четвертых, *скорость*. У управленческих кадров обычно много заседаний, на которых они получают новую информацию от вышестоящего руководства и потом информируют нижестоящие инстанции об этом. Заседания занимают у них много времени, таким способом информация передается медленно. А в Интернете управленческие кадры могут оперативно получать и передавать нужную информацию, например, законодательно-правовые акты, постановления правительства и т.д.

В-пятых, *экономичность*. Учреждения, нацеленные на подготовку управленческих кадров, могут демонстрировать учебные материалы на своем сайте, слушателям не обязательно прибегать к учебникам. Слушатели, которые живут далеко от учреждения, могут получать аудиовизуальные лекции в Интернете, экономить расходы на транспорт и проживание. Если учреждения выставляют учебные материалы в Интернете, то можно увеличить количество слушателей, не ограничиваясь размерами площади аудитории.

Требования к преподавателям

При подготовке кадров для системы управления преподаватель не должен ограничиваться только теорией, он должен стать организатором, дать возможность слушателям самим делать выводы на практическом опыте их деятельности. Преподаватель должен тщательно готовиться к занятию, на интернет-семинаре не просто показывать материал, а обратить внимание на реакцию слушателей, вовремя отвечать на их вопросы, активизировать их мышление, не допускать пассивного отношения к обсуждению. Если это возможно, то пригласить еще одного или двух преподавателей вместе вести такое занятие, потому что, в отличие от традиционных занятий, в Интернете слушатели могут одновременно задавать несколько вопросов или высказать свое мнение. Для этого требуется, чтобы перед занятием преподаватели совместно готовились и распределяли между собой задачи.

Требования к слушателям

Слушатели должны хорошо владеть техникой пользования Интернетом, активно высказывать свое мнение или задавать вопросы. При интернет-обучении можно сразу получить ответы не только от преподавателя, но и от других слушателей. Сравнивая эти ответы, можно сделать правильный выбор в решении проблемы.

Требование к учреждениям по подготовке управленческих кадров

Во-первых, при подготовке управленческих кадров руководство учреждения должно уделять серьезное внимание технической инновации, закупать качественные компьютерные системы и оборудование, обеспечивающие применение Интернета.

Во-вторых, совершенствовать базу статистических данных и программного обеспечения соответственно спросу управленческих кадров, по актуальным проблемам реальной общественной жизни составить программы подготовки, повысить эффективность и целенаправленность подготовки. На сайте учреждения можно разместить такие материалы, как резюме, учебная информация и супермаркет, клуб чтения, аудиовизуальные лекции, семинары, конференции и т.д.

В-третьих, совершенствовать систему подготовки, контроля и аттестационной проверки слушателей. Перед занятиями в случае необходимости можно дать слушателям навыки использования компьютера и Интернета. Каждый регистрационный слушатель может выйти на сайт учреждения только по шифру и названию абонента. При проведении экзамена в Интернете можно через систему аудиовизуальной проверки подтвердить личность слушателя. Необходимо также ввести систему сдачи зачетов или балльную систему оценки слушателей.

В-четвертых, повысить квалификацию преподавателей учреждения. Следует помочь преподавателям овладеть техникой преподавания через Интернет, инструментами коммуникации в режиме скорого времени, например MSN, ICQ, QQ и т.д, повысить их теоретический и практический уровень, обеспечить практической работой.

Подготовка управленческих кадров с применением Интернета может хорошо сочетаться с другими способами подготовки управленческих кадров, например с практическими занятиями на местах. К примеру, занятие по теме “Разложение” для слушателей Пекинского института администрирования иногда ведется в тюрьме, а занятие по теме “Судебный процесс” – в суде. После практических занятий можно широко обсудить возникшие проблемы в Интернете. Таким образом, подготовка управленческих кадров с применением Интернета является одним из эффективных способов обучения в эпоху информационных технологий.

Клэр Романик

руководитель проекта USAID
“Децентрализация и местное самоуправление”,
выполняемого представительством Урбан Института

*Уважаемый господин президент!
Уважаемый президент-ректор, сотрудники академии!
Дорогие гости!*

Позвольте приветствовать Вас от имени Урбан института, выполняющего в Кыргызской Республике проект Агентства США по международному развитию “Децентрализация и местное самоуправление” (проект USAID “DeMCU”) и поблагодарить за предоставленную возможность участвовать в Первом международном научном форуме, который собрал сегодня президентов-ректоров и ректоров академий управления и государственной службы стран СНГ, ректоров вузов Кыргызской Республики, представителей посольств и международных организаций, руководителей государственных органов самого высокого ранга.

ской Республики, представителей посольств и международных организаций, руководителей государственных органов самого высокого ранга.

Подготовка и переподготовка государственных и муниципальных служащих – важнейшая задача государства, от успешного решения которой зависит качество управления, а значит, и качество жизни граждан Кыргызской Республики в целом. В этом смысле Академия управления при Президенте Кыргызской Республики становится основным звеном, ключевым фактором в строительстве нового государственного управления в реформируемом Кыргызстане. Пятнадцать лет успешной работы Академии показали, что данное учебное заведение является местом, где успешно осваиваются и адаптируются лучшие мировые технологии управления, а также разрабатываются собственные, кыргызстанские уникальные методы управления.

За пятнадцать лет в стенах Академии подготовлены тысячи специалистов, которых целенаправленно учили современным технологиям общественного управления. Многие из них занимают сегодня ответственные государственные и муниципальные должности и на деле демонстрируют качество и адекватность образования, полученного в академии. Мы гордимся тем, что можем внести пусть небольшой, но важный вклад в этот процесс в отношении обучения муниципальных служащих. Урбан институт, выполняя проекты USAID с 1999 года, всегда оставался верным партнером Академии управления. Урбан институт разработал и передал академии ряд обучающих пособий и тренингов по таким актуальным сферам муниципального управления, как управление муниципальной собственностью, управление муниципальными финансами, вовлечение граждан в решение проблем местного значения и другим вопросам. Мы стремимся поддерживать с академией постоянную связь и совместно обсуждать острые, актуальные проблемы муниципальной службы через совместное участие в “круглых столах”, конференциях и семинарах.

Урбан институт – неправительственная исследовательская организация, работающая в сфере развития управления во многих странах мира. Через партнерство с Агентством США по международному развитию мы получили прекрасную возможность работать в сфере улучшения муниципального управления в Кыргызской Республике. При этом мы не только импортируем в Кыргызстан лучшие мировые технологии муниципального управления, но и совместно с местными партнерами становимся свидетелями рождения новых, уникальных кыргызстанских технологий, кыргызстанского опыта и кыргызстанской истории муниципального управления.

Мы видим в Академии управления идеального партнера проекта USAID “ДеМСУ” в части распространения и институционализации технологий муниципальной службы. В нашем понимании, миссия Академии заключается в подготовке государственных и муниципальных служащих, основанной на лучшем международном и национальном опыте общественного управления и администрирования. Проект USAID “ДеМСУ” в меру своих сил и возможностей старается внести вклад в разработку практических вопросов осуществления муниципальной службы и счастлив признать, что именно сотрудничество с Академией управления дает возможность этим разработкам получить дальнейшую жизнь, дальнейшее развитие и институционализацию.

Мы поздравляем коллектив Академии управления при Президенте Кыргызской Республики с пятнадцатилетием и выражаем уверенность, что наше полное, эффективное сотрудничество в сфере развития муниципального управления продолжится и в будущем. Нам многое еще предстоит сделать.

В частности, мы видим широкое поле для сотрудничества в сфере обучения действующих муниципальных служащих путем краткосрочных курсов и тренингов, а

также в сфере адаптации и институционализации новых методов управления в рамках учебной программы академии.

Позвольте от имени сотрудников проекта USAID “ДеМСУ” и от себя лично поздравить Вас с пятнадцатилетним юбилеем и пожелать Вам стабильности, ясных перспектив, взаимопонимания! Пусть в Академию управления приходят лучшие абитуриенты, пусть ваши выпускники составят элиту управленческих кадров Кыргызской Республики в сфере государственного и муниципального управления!

Н. Добрецова

специалист по информационной политике Урбан института проекта USAID
“Децентрализация и местное самоуправление”

Повышение потенциала органов местного самоуправления Кыргызской Республики через обучение на местах

Технология

Проект USAID “Децентрализация и местное самоуправление”, выполняемый Урбан Институтом, в течение зимы и весны 2007 года осуществил массовое обучение сотрудников сельских и городских муниципалитетов Кыргызской Республики в ряде областей Кыргызской Республики. Этот тренинг проходил в 160 муниципалитетах Кыргызской Республики, а именно в 25 городах и 135 селах Чуйской, Таласской, Ошской, Жалалабатской и Баткенской областей. Муниципалитеты разбиты в когорты (группы) по 4–7 в каждой.

Язык. Раздаточные материалы, представляющие собой слайды презентаций и вспомогательную информацию (включая необходимые нормативные акты), были подготовлены и отпечатаны типографским способом на двух языках – русском и кыргызском в виде книги. Такая двуязычная форма материалов помогала двух достигнуть двух целей. Во-первых, участники тренинга могли свободно выбрать язык обучения; во-вторых, имели возможность сравнения толкования материала на двух языках, что способствовало лучшему пониманию.

“Домашнее задание”. По направлениям “Управление муниципальной собственностью” и “Информационный обмен и участие граждан” обучение проходило в несколько этапов, по нескольким темам: управление собственностью – две темы; информационный обмен – три темы. Промежуток между тренингами составлял приблизительно 30 дней. В конце каждого тренинга муниципалитеты получали “домашнее задание”, выполнение которого анализировалось в начале следующего тренинга (темы). “Домашнее задание” напрямую связывалось с темой тренинга и являлось, по сути, частью служебных обязанностей сотрудников органов местного самоуправления. Иными словами, тренинги носили вполне утилитарный характер и были направлены на улучшение качества выполнения реальных услуг местного самоуправления и решение реальных, текущих задач. Выполняя “домашнее задание”, участники получали возможность на практике применить полученные на тренинге знания, а затем поделиться опытом со своими соседями и обсудить возникшие трудности. В настоящий момент готова третья тема – “Управление собственностью”, обучение по которой будет проводиться в начале 2008 года.

Консультации. Сознвая трудность некоторых тем, особенно в направлении улучшения управления муниципальными финансами и муниципальной собственностью, проект USAID “ДеМСУ” организовал специальную службу консультативной поддержки муниципалитетов. Эта служба направляла тренеров, которые по заявкам муниципалитетов выезжали на места для предоставления консультаций по выполнению “домашних заданий”.

Таким образом, основными отличительными моментами этого цикла обучения стали следующие:

- наличие адаптированных материалов на двух языках;
- наличие специально подготовленных тренеров;
- “домашние задания”, привязанные к реальной текущей работе сотрудников муниципалитетов;
- консультации, предоставлявшиеся муниципалитетам на местах между тренингами.

Эта схема обучения оправдала себя на практике и заслуживает внимания доноров и любых других организаций, занимающихся повышением потенциала работников органов управления в регионах, о чем говорят результаты тренингов, представленные далее.

Хроника обучения и результаты

Тренинг	Всего участников	Депутаты	Главы	Работники органов МСУ	Представители общества
Основы местного самоуправления (Чуйская и Таласская область)	346	163	69	139	-
Основы местного самоуправления (на юге под эгидой проекта Инициатива совместного развития, Мерси Ко)	455	250	24	181	-
Всего по компоненту “Усиление потенциала местных кенешей”	801	413	93	320	
Управление финансами (тренинг для финансистов – 4 дня)	225	-	-	216	9
Управление финансами (тренинг для глав и председателей бюджетных комиссий)	151	56	86	-	9
Формирование местного бюджета в условиях финансовой децентрализации (АРИС)	1445				
Всего по компоненту “Управление финансами”	376	56	86	216	18
Основы управления муниципальной собственностью (I раунд)	423	113	49	146	11
Основы управления муниципальной собственностью (II раунд)	300	70	38	-	71
Всего по компоненту “Основы управления муниципальной собственностью”	723	183	87	146	82
Информационный обмен и участие граждан (I раунд)	445	109	34	165	139
Информационный обмен и участие граждан (II раунд)	359	164	24	85	68
Информационный обмен и участие граждан (III раунд)	324	64	22	63	75
Информационный обмен и участие граждан (города)	156	34	13	56	33
Всего по компоненту “Информационный обмен и участие граждан”	1284	371	93	369	315
Всего	4975	1023	359	1051	415

Основы местного самоуправления

Тренинги проходили в муниципалитетах Чуйской, Таласской областей и на юге республики. На тренинг от каждого айыл окмоту были приглашены пять человек – глава (или заместитель) айыл окмоту, ответственный секретарь и три депутата айыльного кенеша. Всего состоялось 18 тренингов на севере и 24 на юге. На тренингах присутствовал 801 представитель от 134 айыл окмоту, из них 93 глав и 413 депутатов кенешей.

Управление муниципальными финансами

Тема обучения – “Формирование местного бюджета в условиях финансовой децентрализации”. В рамках программы по массовому обучению проект “ДеМСУ” провел обучающие семинары для работников органов местного самоуправления по вопросу формирования местных бюджетов в условиях финансовой децентрализации. Программа обучения и материалы были разработаны совместной рабочей группой консультантов и специалистов Министерством финансов Кыргызской Республики и АРИС с учетом комментариев международных организаций, включая проект “ДеМСУ”. В рамках этой программы были разработаны два обучающих модуля: однодневный курс для глав МСУ и председателей бюджетных комиссий местных кенешей и четырехдневный курс для начальников и сотрудников финансово-экономических отделов МСУ. Данные материалы рекомендуются Министерством финансов КР для всех организаций, проводящих обучение по этой тематике. Такая практика обучения несколькими донорскими организациями по единой программе, утвержденной Министерством финансов, была использована впервые и завершилась успешно.

Обучение проводилось для представителей всех органов местного самоуправления Кыргызской Республики. При этом Проект “ДеМСУ” проводил обучение для своих партнерских айыл окмоту, а также всех городов, в то время как АРИС проводил обучение для всех остальных айыл окмоту по всей республике. Всего обучение прошло 525 человек из 126 айыл окмоту.

Результаты. В соответствии с требованиями нового бюджетного законодательства, вводящего в действие 2-уровневую бюджетную систему, начиная с 2007 года, все органы МСУ подготовили свои бюджеты на 2007 год

Предварительный анализ результатов перехода на новую систему 22 партнерских айыл окмоту показал, что совокупные собственные доходы (доходы без учета трансфертов из республиканского бюджета) за 6 месяцев 2007 года этих айыл окмоту выросли на 262% по сравнению с таким же периодом 2006 года.

Управление муниципальной собственностью

На тренинг от каждого айыл окмоту приглашались глава (или заместитель), специалист по муниципальной собственности и депутаты айыльного кенеша.

Участникам было предложено выполнить “домашнее задание”, заключающееся в проведении учета объектов муниципальной собственности и разработке реестра, а также местного нормативно-правового акта, регулирующего процедуры предоставления прав оперативного управления, аренды и собственности.

Муниципальная собственность нужна органам местного самоуправления, прежде всего, для того, чтобы они могли осуществлять те функции и услуги своему населению, которые они обязаны обеспечивать. Дополнительно, собственность нужна муниципалитетам для поддержки местного экономического развития и извлечения нетрадиционных доходов (таких, например, как доходы от аренды). Для дос-

тижения этих задач муниципалитет, прежде всего, должен знать, что у него есть в собственности, посредством сбора информации о муниципальных объектах. Эта информация должна включать в себя основные юридические, финансовые и технические показатели каждого объекта: что собой представляет данный объект, какого года создания (строения, выпуска или учреждения), его текущее состояние и т. д. реестр же объектов муниципальной собственности предназначен для систематизации информации об объектах муниципальной собственности. Ведение реестра означает занесение в него объектов и данных о них, обновление данных и их исключение при изменении формы собственности или других вещных прав на объекты учета. Реестр является открытым и информация, содержащаяся в нем, предоставляется любым заинтересованным лицам в соответствии с законодательством КР и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления. После разработки реестра объектов муниципальной собственности муниципалитетам рекомендовалось начать регистрировать в Госрегистре права собственности на них и начать эффективно управлять ими посредством принятия местного нормативно-правового акта, необходимого органам МСУ для упорядочения процесса предоставления прав пользования, аренды и собственности. Данный документ должен быть принят местным кенешем и служить руководством для органов МСУ. Проектом ДеМСУ был предложен муниципалитетам образец такого документа.

В результате обучения, проведенного проектом “ДеМСУ” 22 из 25 городских муниципалитетов, 76 из 118 сельских муниципалитетов завершили учет своих объектов и имеют подробные реестры.

Многие села сегодня осознали, что надо найти способ взять управление муниципальной землей под свой реальный контроль, навести порядок и прозрачность в этой области, а также установить четкое соблюдение законов. Управление землей – сложный и непрерывный процесс, поэтому для наведения порядка необходимо провести учет муниципальной земли, закрепить права муниципалитета на нее, сформулировать политику в области предоставления земли и действовать по ней. Целью будущего тренинга и является обучение сельских муниципалитетов вышеизложенным основам управления муниципальными землями. Материалы тренинга готовы, а сам тренинг будет проведен в начале 2008 года.

Информационный обмен и участие граждан

Тренинг. В ходе тренинга 1284 представителя сельских и городских органов местного самоуправления были подробно ознакомлены с Законом Кыргызской Республики “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики” от 28 декабря 2006 года и Указом Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики”» от 8 мая 2007 года №240.

Консультационная помощь на местах оказана 79 муниципалитетам. “Домашнее задание” этих тренингов заключалось в составлении плана работы по информационному обмену с населением и утверждению его в качестве официального документа через местный кенеш или главу МСУ. Также муниципалитетам было предложено в соответствии с нормами закона и требованием указа президента назначить должностных лиц, ответственных за информационный обмен с населением. Урбан институт предложил назвать их “специалистами по информационному обмену” и не рекомендовал использовать определение “пресс-секретарь”, так как это определение носит более узкий характер и предполагает только работу в сфере взаимоотношений со средствами массовой информации.

Тренеры-консультанты во время массового тренинга и после его окончания предоставили консультации 57 муниципалитетам. Консультации в основном касались следующих вопросов:

- составление, утверждение и выполнение плана работы по информационному обмену;
- назначение и оплата труда специалиста по информационному обмену;
- выполнение требований закона о доступе к информации;
- проведение мероприятий из плана работы по информационному обмену;
- проведение общественных слушаний по проекту бюджета;
- меры вовлечения граждан в решение дел местного значения.

В результате обучения формам реализации закона о доступе к информации были составлены планы 70 сельских муниципалитетов.

Как уже говорилось выше, после изучения каждой темы участники тренингов из сельских муниципалитетов получали “домашнее задание”, заключающееся в составлении плана работы по информационному обмену с населением и утверждении его в качестве официального документа. В результате обучения и консультаций составили планы работы по информационному обмену 70 айыл окмоту. Из этого списка 18 айыл окмоту придали планам работы по ИО силу официального документа, утвердив их через сессию кенеша, распоряжение главы или через решение айыл окмоту.

Для выполнения планов по усилению информационного обмена с населением и выполнению норм закона о доступе к информации 69 айыл окмоту из этого списка назначили ответственных сотрудников. При этом в 60 сельских муниципалитетах эти обязанности были добавлены к уже выполняемым (совместительство), а 9 айыл окмоту изыскали возможность выделить отдельного сотрудника, работа которого целиком будет посвящена реализации закона и усилению информационного обмена с населением.

Таким образом, в 86 айыл окмоту по всей республике сделаны первые шаги по институционализации и обеспечению устойчивости работы по информационному обмену с населением для реализации закона о доступе к информации. В этих 86 айыл окмоту входят те, где были приняты планы по информационному обмену, а также 16 айыл окмоту, где планы пока не приняты, но работают лица, ответственные за информационный обмен.

В целом деятельность органов МСУ направлена на информационный обмен и вовлечение жителей в решение местных проблем. В селах появилась системность. К работе с населением, особенно к работе по информационному обмену, стали подходить более основательно, не ограничиваясь традиционными способами.

Список тренинговых модулей и учебных материалов Проекта USAID “ДеМСУ”

Все использованные на тренингах учебные модули описаны в нижеприведенной таблице и доступны на сайте Проекта USAID “ДеМСУ” по адресу www.demsu.kg.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ



Понятие и организационно-правовые основы МСУ (на кыргызском и русском языках). В данный учебный курс входят следующие темы:

- *Понятие и организационно-правовые основы МСУ в Кыргызской Республике*
- *Взаимоотношения органов государственной власти и МСУ. Разграничение их функций и полномочий*
- *Понятие и виды делегированных государственных полномочий*
- *Проблемы, существующие в законодательстве Кыргызской Республики о МСУ*
- *Основные положения национальной стратегии "Децентрализация государственного управления и развитие МСУ до 2010 года"*
- *Местные кенешы*
- *Исполнительно-распорядительные органы МСУ и их полномочия*
- *Разграничение полномочий органов МСУ*
- *Порядок избрания на должность мэра, главы МСУ. Порядок и основания освобождения их от должности*
- *Порядок избрания и освобождения от должности председателя местного кенеша города областного и республиканского значений*
- *Нормативно-правовые акты местного кенеша, акты органов МСУ. Опубликование нормативно-правовых актов органов МСУ*

СТРАТЕГИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБМЕНА МЕЖДУ ОРГАНАМИ МСУ И НАСЕЛЕНИЕМ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



Обучающий курс "Гражданское участие и информационный обмен между органами местного самоуправления и населением" предназначен для работников органов местного самоуправления и представителей сообщества и состоит из трех частей:

1 часть. Информационный обмен между населением и органами местного самоуправления (на кыргызском и русском языках), под общей редакцией Н. Добрецовоой.

Содержит следующие темы:

- *Правовые основы информационного обмена (ИО)*
- *Информационный обмен между населением и органами МСУ (Информационные основы отношений между МСУ и населением. Значение ИО органов МСУ для населения. Специалист по ИО)*
- *Формы и способы информационного обмена (планирование ИО, механизмы распространения информации, общедоступная информация)*
- *Активное распространение информации, в т.ч. работа со СМИ*
- *Расходы на ИО и способы их минимизации*

	<p>II часть. Участие населения в местном самоуправлении (на кыргызском и русском языках), под общей редакцией С. Градваль. Содержит следующие темы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Необходимость гражданского участия (ГУ)</i> • <i>Информационные и коммуникативные механизмы гражданского участия населения и их применение</i> • <i>Партнерские механизмы гражданского участия населения и их применение</i> • <i>Административные механизмы гражданского участия и их применение</i>
	<p>III часть. Общественные слушания и другие собрания граждан (на кыргызском и русском языках), под общей редакцией Н. Добрецовой. Содержит следующие темы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Общественные слушания, правила и процедуры их проведения</i> • <i>Распространение информации до, в ходе и после общественных слушаний</i> • <i>Последовательность действий до, в ходе и после общественных слушаний</i> • <i>Виды общественных слушаний</i> <p><i>Другие виды собраний граждан</i></p>
<p>Руководство по бюджету для граждан</p>	<p>Руководство по бюджету для граждан посвящено анализу бюджетной системы в Кыргызской Республике. Книга написана в виде справочного пособия для чтения, использования и анализа различных бюджетов. В ней получило освещение понятие бюджета (что такое республиканский бюджет, консолидированный, местный), из чего складываются различные бюджеты, структура доходов и расходов бюджета, подробно расписан бюджетный календарь, как распределяются бюджетные ассигнования, взаимоотношения местного бюджета и республиканского и ответственность различных органов управления за разработку и принятие бюджета. В книге также показана роль организаций гражданского общества и граждан в бюджетном процессе и возможность их контроля над использованием бюджетных средств посредством открытых бюджетных слушаний и анализов бюджета. Раскрывается роль прозрачности и подотчетности бюджетов и ответственность государственных органов перед гражданами за использование государственных средств</p>
ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
	<p>Формирование местного бюджета в условиях финансовой децентрализации (на кыргызском и русском языках). Учебное пособие адресовано финансовым работникам органов местного самоуправления. В данный учебный курс входят следующие темы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Основные принципы финансовой децентрализации. Формирование расходной части местного бюджета</i> • <i>Формирование доходной части местного бюджета</i> • <i>Трансферты: порядок и механизм распределения</i> • <i>Система казначейства в исполнении местного бюджета</i> • <i>Итоговая ролевая игра по разработке проекта местного бюджета X айыл окмоту на предстоящий год</i>

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

	<p>I часть. Законодательные основы права муниципальной собственности и ведение учета объектов (на кыргызском и русском языках). В данный учебный курс входят следующие темы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Законодательные основы права муниципальной собственности (презентация)</i> • <i>Законодательные основы права муниципальной собственности (продолжение презентации)</i> <p><i>Ведение учета объектов муниципальной собственности</i></p>
	<p>II часть. Основные принципы управления муниципальной собственностью (на кыргызском и русском языках). В данный учебный курс входят следующие темы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Основные принципы управления муниципальной собственностью</i> • <i>Предоставление прав на объекты муниципальной собственности</i>
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	
<p>СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ</p> <p>для</p> <p>МЕСТНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ</p>	<p>Стратегическое планирование для местного экономического развития (в процессе подготовки)</p> <p>Содержит информацию о том, как органы местного самоуправления могут продвигать местное экономическое развитие и как участвовать в процессе разработки стратегического плана по экономическому развитию. Тренинг предоставляет навыки и знания по управлению местным экономическим развитием и проведению процесса стратегического планирования в муниципалитетах с акцентом на продвижение местного экономического развития.</p> <p>Основные темы тренинга</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Вопросы местного экономического развития</i> • <i>Мониторинг и оценка стратегических планов</i> • <i>Процесс разработки стратегических планов по экономическому развитию</i> • <i>Механизмы и инструменты продвижения местного экономического развития</i> • <i>Система реализации плана и управление местным экономическим развитием</i>

М.Н. Ночевник

президент фонда поддержки ученых “Научная перспектива”, академик Российской академии социальных наук, член-корр. Российской академии естественных наук, докт. фил. наук, проф.

А.А. Котельников

вице-президент фонда поддержки ученых “Научная перспектива”, руководитель информационно-аналитических программ

Межрегиональный общественный фонд поддержки ученых “Научная перспектива” образован в 1994 году по инициативе ведущих ученых и специалистов России под руководством лауреата Нобелевской премии академика А.М. Прохорова.

Задача – сохранение специфически-неформального научно-культурного наследия и прогрессивно развивающей среды российского общества.

В настоящее время, фонд, обладая рядом разработок собственных творческих коллективов, включающих ученых и специалистов РАН, РАМН, РАЕН, Дипломатической академии МИД РФ, ВОЗ, Международной экологической академии, Международного университета природы и человека, РГИИС, ведущих вузов и отраслевых НИИ России, под патронажем Президиума РАН (академик С.М. Алдошин и академик Г.В. Осипов) выполняет Программу капитализации интеллектуальной собственности в целях реализации стратегии перехода к инновационной экономике, включающую следующие основные составляющие:

- Формирование структуры и создание региональных отделений Межрегионального агентства интеллектуальной собственности (рабочее название МАИС). Крупная схема МАИС включает Большой экспертный совет, Малый экспертный совет, базу данных по проектам и исследованиям, базу данных разработчиков, базу данных экспертов; организационный и творческий инструментарий для оперативного формирования коллективов проектов в виртуальном и материально-производственном пространстве (пример такого инструментария – Web портал “РАИС”).
- Разработка и внедрение законодательного, правового поля эффективной капитализации интеллектуальной собственности, способного дать российскому обществу необходимые рычаги управления социально-экономическим прогрессом через формирование обязательных процессов нововведения и долевого участия интеллектуальных собственников в реорганизации управленческого, производственного, коммунального и бытового сектора жизнедеятельности, хорошо обозначенной в программах ООН по основным вызовам человечеству, как прогресс через экологически сбалансированный “зеленый рост” благосостояния народов (пример основных моментов капитализации).
- Информационно-издательская деятельность, отвечающая необходимому оперативно-эффективному (прогрессивно-агрессивному) сопровождению участия интеллектуального потенциала России в решении задач регионального, федерального и международного (в т.ч. трансконтинентального – задачи СНГ, ЕврАзЕС, ШОС) уровня. Учитывая прогноз ООН по развитию экологически несбалансированной экономики Евразийского и, в особенности, Азиатско-Тихоокеанского региона, человечество окажется в ближайшие десятилетия перед реальной угрозой видовой деструкции – вымиранием.

Совместными усилиями фонда “Научная перспектива”, Дипломатической академии МИД РФ, издательством “Научная книга” выпущен двуязычный (далее – многоязычный) специализированный журнал “Наука, экономика, производство (НЭП) – XXI век”, включая его пробную электронную версию (распространение в США). Журнал посвящен в основном региональным социально-экономическим проблемам, проблемам разработки и практического внедрения экологически сбалансированных, экономически и социально эффективных технологий.

Важным элементом PR-деятельности фонда является формирование и укрепление постоянно действующей обратной связи с представителями местных и региональных сообществ, обеспокоенных проблемами современной социально-политической, экономической и экологической среды обитания человека и распространение международно-значимой информации о государственной и общественной деятельности России в рамках экологически сбалансированного подхода при “зеленом росте” благосостояния страны.

Тесное сотрудничество с комитетами по экологии и местному самоуправлению Госдумы РФ определило постоянное участие ученых и специалистов фонда “Научная перспектива” в экспертизе, доводках и новых разработках, включая программы развития безопасности человека и общества, утилизации отходов, разработке специализированных добавок к питанию и питью, восстанавливающих иммунодефицит человека в неблагоприятных условиях среды обитания и производственной деятельности, ряда других (получение чистой воды, неоперационные методы лазерного лечения деструктивных форм туберкулеза и т.д. и т.п.).

Считаем необходимым предложить на рассмотрение всем заинтересованным сторонам и участникам I Международного научного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы “предварительную” концептуальную схему взаимодействия властных, научно-образовательных и управленческих структур для обеспечения стратегически прогрессивного развития интеграционных процессов на Евразийском пространстве в интересах укрепления благополучия жителей наших стран и будущих поколений.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И МИРОВОЙ ОПЫТ

И.Н. Барциц

докт. юрид. наук, проф., проректор Российской академии
государственной службы при Президенте Российской Федерации

Прежде всего, позвольте выразить признательность и за возможность побывать в удивительной стране, близкой и известной каждому школьнику по произведениям Ч.Т. Айтматова, и за внимание к вопросам административной реформы, новациям в подготовке управленческих кадров в России. Мы говорим на одном языке, в данном случае я имею в виду не русский язык, а нечто большее, то о чем только что говорил Президент Кыргызской Республики К. Бакиев – историческую, культурную, ментальную общность.

Я представляю страну, которая на протяжении последних двадцати лет претерпела, наверное, самые сильные изменения, нежели любое другое государство мира. Однако и сегодня главный вопрос современной России – ее становление как динамично развивающегося государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной.

Предмет своего выступления сформулирую так: что необходимо предпринять России для того, чтобы система управления страной, в полной мере соответствуя общим для всей Европы стандартам, вобрала в себя собственные исторические традиции, государственный опыт и отвечала национальным интересам.

Реформа институтов государства – глобальное явление, охватившее и экономически сильные государства, и те, которые встают на путь самостоятельного развития. Показательно, что в проекте Европейской конституции, которую предложили для утверждения странам Европейского Союза в 2005 г. (трудности рассмотрения этого акта во Франции, Нидерландах, ряде других стран – оставим за скобками), впервые зафиксировано право человека и гражданина на хорошее управление, которое подразумевает, что органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу обязаны рассматривать обращения граждан, а избранные представители и администрации – действуют в интересах населения.

В этом контексте особое значение приобретает принцип согласования реформ систем управления в России в других странах мира. Однако этот принцип согласованности предполагает учет ряда факторов:

Во-первых, Российское государство – одно из старейших государств мира, с исторически сложившейся системой государственного управления. Эта система сегодня во многом исчерпала себя, но последствия ее непродуманного абсолютного отрицания непредсказуемы. Поэтому, стремясь занять достойное нашей страны место на континенте и в мире, необходимо говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке.

Второй фактор: в нашей стране слишком долго и часто говорили о своем особом пути, но одним из главных признаков современной эпохи общепризнан эффект глобализации. Последствия глобализации Россия преодолет только при качественном повышении уровня управления, достижении его эффективности. Конкурентоспособность страны на мировой сцене во все большей степени зависит от того, насколько государство способно обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспективы. Именно в этом – главный смысл административной реформы в России.

И третий, наверное, главный фактор. Система управления в каждой стране является неотъемлемым элементом культуры, детерминирована историческими и географическими факторами, что обуславливает ее специфические черты. Эта управленческая культура столь же стабильна, как и гены, поэтому ее куда труднее изменить, нежели по-новому пересчитать количество министерств и ведомств, перераспределить между ними тот или иной набор функций.

Вхождение России в мировое сообщество предполагает следование общему курсу тех новаций и изменений, которые составляют вектор развития современных демократических государств, включая и административную реформу. Любая реформа, стартовавшая на инациональной почве, требует тщательной адаптации к условиям России. Концепция и программа административной реформы в РФ должны строиться на двух равноценных основаниях: позитивном зарубежном опыте и отечественной специфике.

Суть совокупного зарубежного опыта состоит в том, что административная реформа поставила своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Во всех странах речь шла о внедрении в госсектор духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре управления.

Методологическим инструментом административных реформ стала концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации. Как может этот опыт быть использован в России? В той мере, в какой наша страна, будучи включена в процессы интернационализации и глобализации, стоит перед необходимостью модернизационных реформ, она не может игнорировать магистральный путь административного реформирования. Однако при этом следует учитывать, по меньшей мере, два фактора.

Во-первых, Двадцатилетний опыт мировых реформ дал не только позитивные, но и негативные результаты. Об этом и специалисты, осуществляющие реформы, и общество информированы не достаточно. Так, в ряде аналитических материалов, касающихся реформы системы органов исполнительной власти предлагается изменить структуру и функции органов исполнительной власти Российской Федерации по образцу Великобритании и других “административно продвинутых” стран. При этом не упоминается о неоднозначности и противоречивости многих сторон британского опыта. Даже М. Тэтчер не удалось изменить парадигму функционирования государственной службы: управление и политика остаются тесно связанными между собой; продолжают функционировать служебная иерархия, детализированные правила и инструкции; “легалистское”, ориентированное сугубо на исполнение закона управление продолжает доминировать в операциональном арсенале британских государственных служащих.

Кроме того, опыт Японии свидетельствует, что даже в государствах с развитой рыночной экономикой возможности использования рыночных механизмов для реформирования государственного управления и государственной службы ограничены, ибо государственное управление – базисно нерыночный тип деятельности.

Во-вторых, в России отсутствует ряд следующих важных условий, предопределивших ход западных реформ:

- слаб вызов государству со стороны частного сектора, который бы демонстрировал современный уровень сервиса, качество, высокую эффективность медицинского обслуживания, образования, жилищного строительства, обустройства городских территорий и др. Россияне предпочитают лечиться, получать образование, хранить сбережения и т.д. не в частных, а в государственных учреждениях. В России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства, это – страна “государственнической” политической культуры, а не “культуры гражданского общества”;
- не сформировалась традиционная для западного общества “веберианская” бюрократия – высокопрофессиональный, дисциплинированный, неукоснительно соблюдающий закон и работающий по четким единообразным правилам госаппарат, недостаточную экономическую эффективность которого надлежало бы повышать посредством рыночно ориентированных административных реформ. “Обуздание бюрократии” в России – это, прежде всего, преодоление таких уродливых явлений, как ориентации в решении любого вопроса на личные связи и знакомства, служение не закону, а конкретному руководителю, правовой нигилизм, коррупция, профессиональная некомпетентность, высокомерное отношение к гражданам и др.

В 2004 г. в России сформированы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции оказания государственных услуг и управления государственным имуществом – на федеральные агентства.

Главный вопрос современной России – становление в качестве динамично развивающегося государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной. Начальный этап реформ включал в себя освобождение экономики от тотального государственного управления, приватизацию государственной собственности, создание федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации, повышением авторитета местных сообществ. Реформирование государственного управления во многом предопределяет экономические преобразования, способствует формированию положительного инвестиционного климата, возвращению российского и притоку иностранного капитала. Так, по данным Росстата, в июне 2007 г. рекордных отметок достигли темпы роста инвестиций в основной капитал, составив 579,8 млрд руб., что на 27,2% выше, чем год назад в реальном исчислении (с поправкой на изменение цен) и в 1,58 раза – в номинальном. Приток иностранного капитала в I полугодии 2007 г. составил 67 млрд долл. В свою очередь, благоприятный инвестиционный климат создает условия для дальнейшего изменения системы государственного регулирования экономики, меняется лицо страны, ее восприятие гражданами.

И все же сложившаяся система государственного управления не соответствует стоящим перед государством задачам, не в полной мере выполняет возложенные на нее функции. В 1990-е гг. в ходе проводимых в стране экономических и политических преобразований именно она не была подвергнута серьезным системным изменениям. В первую очередь это касается нечеткости в определении функций и сфер ответственности, отсутствие прозрачности функционирования государственного аппарата, недооценки современных инструментов планирования и оценки деятельности, неумелого регулирования социально-экономических процессов, нерационального использования денежных средств и материальных ресурсов.

Возможно в исторически короткое время изменить структуру государственной власти и систему государственного управления, но значительно труднее изменить управленческую ментальность, утвердить в сознании чиновника восприятие обратившегося к нему гражданина не как докучающей обузы (это в лучшем случае, в худшем – как дополнительного источника денежных поступлений), а как потребителя услуг, которые он обязан предоставить данному гражданину. Боюсь быть объявленным пессимистом, но здесь требуются терпение и значительные усилия при подготовке нового поколения управленческих кадров.

Административная реформа переживает сегодня в России этап переоценки уже проведенных преобразований, постановки актуальных задач и новых целей. Этому служит одобренная в октябре 2005 г. Правительством России Концепция административной реформы.

В качестве приоритетных направлений административной реформы в России определены следующие:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, включая государственное регулирование;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие в экономике системы саморегулируемых организаций;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Логика проводимых преобразований должна решить следующие задачи:

1) совершенствование процедур и регламентов деятельности государственных органов и государственных служащих, ориентирующих их на оказание значимых общественных услуг, обеспечение эффективного взаимодействия с другими государственными органами, гражданами и юридическими лицами, выступающими потребителями услуг;

2) рационализация функций и структур государственных органов, прежде всего, исполнительной власти, призванной обеспечить:

- отказ от избыточных функций дублирования, непосредственного представительства узкогрупповых интересов;
- выделение функций, которые целесообразно выполнять предприятиям и организациям, не входящим в систему государственного управления;
- четкую типологизацию государственных органов власти, основывающуюся на характере выполняемых функций (собственно государственное регулирование и оказание общественных услуг) и переход на этой основе к трем типам органов исполнительной власти (министерство – агентство – служба);
- переход к планированию, оценке и финансированию деятельности агентств и служб непосредственно на основе количества и качества оказываемых услуг, включая контрактные формы;

- рационализацию числа органов исполнительной власти, улучшение координации их деятельности, упрощение процедур согласования.

В рамках административной реформы особое значение придается функциям оказания гражданам и юридическим лицам государственных услуг. В этой связи следует привести итоги опроса, проведенного Социологическим центром РАГС. Так, на вопрос “Способна или нет, на Ваш взгляд, сегодня административная система страны эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам?” – только лишь 18,9% респондентов ответили “в основном способно”, а 59,6 % признали неспособность системы управления выполнить данную функцию. Обращаю Ваше внимание на то, что речь шла не о способности государства выполнять функции управления в сфере обороны, безопасности, развития экономики, с издержками и трудностями, (здесь Россия постепенно укрепляется), вопрос стоял о том, довольны ли граждане услугами со стороны государства.

Главным результатом применения административных регламентов должны стать сокращение сроков предоставления гражданам и организациям государственных услуг; уменьшение количества документов, подаваемых гражданином для получения услуги; установление исчерпывающего и четкого перечня оснований для отказа в предоставлении услуги; четкая регламентация процессов, включенных в административную процедуру; широкое использование современных информационных и коммуникационных технологий; создание механизмов досудебного обжалования решений, действия и бездействия работников органов исполнительной власти, участвующих в оказании государственной услуги; повышение персональной ответственности должностных лиц за соблюдение административных процедур.

Проведение административной реформы требует создания механизма отслеживания и оценки полученных результатов, что позволит выявлять направления, где был достигнут наибольший прогресс, а также препятствия, стоящие на этом пути. В любом случае, одной из основных является задача повышения качества государственных услуг и совершенствования механизма их предоставления. Все структуры в государстве должны ориентироваться на потребителя, – российского гражданина. Для этого потребуются изменить ценностные ориентиры государственных служащих и поставить в центр их деятельности обслуживание интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан. Также необходимо повысить “прозрачность” деятельности органов исполнительной власти, обеспечить открытость информации. Подобные задачи являются скорее идеологическими, нежели собственно управленческими.

Одна из самых актуальных проблем российского государственного управления – упорядочение взаимоотношений федеральных и региональных органов. Задача управления страной, расположенной на двух континентах и населенной многочисленными этносами всегда была непростой для правителей России. Успешность ее разрешения зависела и продолжает зависеть от способности центральной власти адекватно разграничить полномочия и государственные функции между центральной и региональной властями.

Разделение страны на 89 субъектов представляется многим излишне дробным, а потребности поддержания государственно-правового единства обуславливают необходимость укрупнения субъектов федерации и формирования более крупных региональных единиц. Начиная с 1994 г. в России сформировалась система межрегиональных ассоциаций, в которые входили соседствующие субъекты федерации. Были сформированы семь ассоциаций, которые и стали предшественниками образованных в 2000 г. федеральных округов. В настоящее время осуществляется небезынтересный процесс объединения некоторых субъектов Федерации. Однако

есть история и есть Конституция, незыблемость которой не раз подчеркивалась руководством страны.

Решение проблемы видится в признании экономического районирования в качестве одной из основ административно-территориального деления России. Учитывая, что территориальный аспект административной реформы – вопрос конституционный, можно, как говорят специалисты, пойти на принятие достаточно сложной концепции, когда при осуществлении экономического регулирования, финансирования из федерального бюджета будут приниматься во внимание крупные экономические регионы – федеральные округа; в политическом плане – будет существовать и признаваться действующая административно-территориальная система; а для учета этнических и культурных особенностей различных регионов страны – задействована модель национально-культурных автономий. Схема усложнена, но для современной России представляется и возможной, и реальной, и необходимой.

Создание эффективной территориальной организации, восстановление системы управляемости страной, которая в 1990-е годы потеряла свою цельность, организационное и управленческое единство, никак не противоречат федеративным основам Российского государства. Напротив, годы проведения реформ убедили, что в отсутствие дееспособной исполнительной власти нет развития федерализма. Противоречия между центром и регионами, между самими регионами стали серьезным препятствием для экономического возрождения, политической стабильности, социальных гарантий граждан, защиты прав и свобод человека. В 2000 г., когда началось восстановление управляемости Россией, первым решением, принятым президентом В.В. Путиным стало решение о приведении в соответствие с федеральным правом законодательства субъектов Российской Федерации. По данным Министерства юстиции России, к 2000 году до половины нормативных актов субъектов Российской Федерации содержали положения, прямо противоречащие федеральной конституции и федеральному законодательству.

Организационно-правовые меры по восстановлению вертикали власти в России не являются чем-то исключительно новым, противоречащим европейским правовым стандартам, и тем более традициям развития системы управления в стране. Напротив, едва ли не любой период реформ в России, связанных с неизбежной дезорганизацией государственного аппарата и появлением автономных по отношению к центральной власти центров влияния, завершается осознанием разработки мер, преимущественной целью которых было “укрепление власти” и строительство “властной вертикали”, осуществление контроля за функционированием государственного аппарата.

Составляющей административной реформы в России является реформа государственной службы. За последние пять лет сформирована необходимая правовая база: разработаны федеральные законы “О системе государственной службы» и «О государственной гражданской службе”. Этими законами предусматривается создание специального органа, призванного осуществлять управление государственной службой. На повестке дня стоит вопрос о создании полноценной системы административной юстиции.

Административная реформа – и с этим, кажется, согласны все – должна продолжаться. Власти нужно снова сказать стране четко и ясно, какого результата она хочет добиться благодаря реорганизации “государственной машины”. Административная реформа нуждается сегодня в переоценке уже проведенных преобразований, постановке актуальных задач и новых целей. Происходит изменение качества присутствия государства и власти во всех сферах общественной жизни. При этом недопустимо рассматривать этот процесс как отстранение государственного

регулирования от тех или иных сфер экономики и гуманитарной жизни. Задача реформы – верно определить степень и форму присутствия государства в экономике и обществе – присутствия, соответствующего и мировому опыту, и отечественным традициям. Методологическим инструментом административных реформ должна выступить концепция государственного аппарата как одновременно и аппарата управления, и ориентированной на потребителя сервисной организации, предоставляющей услуги: а) гражданину; б) институтам гражданского общества; в) отечественному и иностранному бизнесу.

Проводя административную реформу, следует иметь четкие ответы на ряд вопросов. Насколько государственное управление сегодня соответствует требованиям времени? Как государство в целом и его институты в частности справляются со своими функциями? Какова система взаимодействия государства и структур гражданского общества? Как исполняются законы в стране? Кому служит государственный служащий? Каковы пределы государства в обществе?

Речь идет о переходе от государства, которое только управляет, к государству, которое наряду с выполнением этой важнейшей функции не забывает и о другом своем предназначении – предоставлять обществу, гражданину, бизнесу услуги.

Комплекс мер по модернизации государственной власти потребовал нормативного правового обеспечения реформы системы государственной службы в рамках утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 г. Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации и федеральной программы “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)”, действие которой в декабре 2005 г. было продлено еще на два года. В соответствии с Концепцией реформирования государственной службы приняты федеральные законы от 27 мая 2003 г. (№ 58-ФЗ) “О системе государственной службы Российской Федерации” и от 27 июля 2004 г. (№ 79-ФЗ) “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. В развитие этих двух базовых законов принят целый ряд нормативных правовых актов, в которых урегулированы важнейшие вопросы правового обеспечения государственной службы.

Отсюда необходимость рассмотрения значимых вопросов реформирования государственного управления и важнейшей ее составляющей – системы государственной службы. Полноценное восстановление государственной службы как сферы профессиональной деятельности – основное содержание правового обеспечения государственной службы в России, которое осуществляется в стране с 1995 г. Развитие системы государственной службы направлено на определение общих принципов построения и взаимодействия государственной службы всех уровней и ветвей и предполагает: а) формирование качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами; б) создание эффективной, действующей в интересах развития гражданского общества и укрепления государства государственной службы; в) изменение ценностей и культуры государственной службы, ее организационных основ; г) определение места и роли, непосредственных форм участия государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества; д) создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей.

Современный этап становления системы государственной власти – ответ управленческой культуры на требования времени, суть которых в желании обеспечить социально-экономическое развитие государства и общества за счет четкого определения сферы вмешательства государства в регулирование экономического простран-

ства, использование природных и интеллектуальных ресурсов общества. Решению этих задач подчинена новых управленческих институтов, направленная на внедрение демократических форм принятия решений, разработку стандартов качества оказания публичных услуг.

Все это должно способствовать поддержанию социальной стабильности российского общества. Модернизация системы государственной власти предполагает осуществление последовательных действий, направленных на коренное преобразование государственных институтов; приведение их в соответствие с требованиями, вытекающими из общего характера осуществляемых в стране реформ; создание эффективной модели государственной власти, соответствующей вызовам XXI века.

Мы надеемся на развитие сотрудничества с нашими коллегами из стран Содружества Независимых Государств, другими партнерами в области обучения и подготовки государственных служащих. В этом контексте инициатива кыргызских коллег о создании Евразийской ассоциации национальных академий и институтов государственной службы заслуживает всемерной поддержки.

СИНЕРГЕТИКА, ИННОВАЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И “НЕЛИНЕЙНОЕ” УПРАВЛЕНИЕ

И.И. Ганчеренок

докт. физ.-мат. наук, проф.,
проректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Синергетика. Появление новой междисциплинарной области науки, названной ее основателем германским физиком-теоретиком профессором Штутгартского университета Германом Хакеном “синергетикой”, относится к 1977–1978 гг. Таким образом, это научное направление только приближается к 40-летнему юбилею, что вряд ли является достаточным для устоявшегося и апробированного представления о нем, тем более, что развитие макроскопических систем, которое изучает синергетика, может продолжаться длительное время. В этой связи, очевидны и возможные некорректности или даже заблуждения, особенно, когда речь идет о применении синергетических принципов к социальным системам и попытках *поиска абсолютного алгоритма решения или “синергетического” объяснения всех проблем.* Подобная фетишизация синергетики часто приводит к бессмысленному “онаучиванию” публикуемых работ, напоминая рассуждения врача: “Больной перед смертью потел? Это хорошо”. В подобных случаях, напрашивается несколько перефразированный вывод декана Высшей школы бизнеса МГУ им. М. В. Ломоносова профессора О.С. Виханского, сделанный в отношении менеджмента: “С учетом синергетики может и красиво, но абсурдно” [2]. Г. Хакен определил синергетику как междисциплинарную область науки, занимающуюся “изучением систем, состоящих из многих подсистем самой различной природы, таких, как электроны и даже люди” [3].

Это “даже” Г. Хакена, еще раз указывает на необходимость внимательного отношения к синергетическим принципам, примененным к социальным системам, обществу, в центре развития которых находится их главный субъект – человек. Рост влияния духовно-нравственных, психологических, культурных, экологиче-

ских и социально-политических факторов человеческой деятельности привел к значительным изменениям и социальной среды. Произошли принципиальные изменения в технике и технологиях. Ужесточение конкуренции, дефицит ресурсов, неравномерность развития государств (например, в одном из докладов Римского клуба утверждается, что “промышленная революция, начавшаяся в Англии около двухсот лет назад, до сих пор не завершена в некоторых регионах мира”). Политическая нестабильность и ограничения деятельности субъектов хозяйствования со стороны государства из-за нарастания экологических и социальных проблем – все это в целом привело к тому, что и общественная жизнь стала значительно более подвижной и разнообразной. Многовариантность, случайность, (а точнее вероятностность), необратимость являются существенными моментами социальной среды и обуславливают ее постоянно возрастающую сложность при реализации целей управления. Синергетика внесла принципиальный вклад в формирование концепции самоорганизации развивающегося мира, который обладает многими альтернативными вариантами своего развития. Анализируя мир на основе общих принципов, управляющих возникновением самоорганизующихся структур и/или функций, синергетике удалось продемонстрировать конструктивную функцию динамического хаоса инвариантно относительно органического и неорганического мира, когда возникновение новых макроскопических структур обусловлено рождением коллективных мод под действием флуктуаций, их конкуренцией и отбором наиболее “приспособленной” моды или комбинации мод. Несомненно, что такой подход способствует научному поиску и созданию такой системы управления, которая соответствовала бы основополагающим тенденциям развития самой социальной реальности. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что речь должна идти об анализе взаимодействия двух фундаментальных и тесно взаимосвязанных процессов – государственного (сознательного, централизованного, институционализованного) управления (регулирующего) и социальной самоорганизации (процесса нецентрализованного и слабо институционализованного по самой своей сути), а также – о поиске оптимального соотношения между внешним централизованным управлением и самоуправлением в процессе управления социальной системой. Представляется неправомерным отдавать несомненный приоритет в организации социума “креативным возможностям хаоса”, сводя роль государственного управления к одному из возможных (и потому малозначительных и даже случайных) факторов социальной самоорганизации. Трагический отечественный опыт, в том числе и саморазрушения СССР эпохи застоя и сверхцентрализованного управления, низвержения страны в пучину реального (а не придуманного) хаоса, проявление тенденций “цветных революций” заставляют поновому увидеть проблему государственного управления. Сегодня не менее важно вновь осознать принципиальное значение государственной власти и государственного управления в процессе как минимум самосохранения конкретного социума, общества, государства, удержания от их деградации и в результате полного исчезновения.

Однако следует признать, что “мода на синергетику” несмотря на преувеличенные ожидания, не привела к каким-либо принципиальным апробированным и реализованным открытиям в социально-гуманитарных науках, хотя и можно привести в качестве примера установленные в последние десятилетия *фундаментальные ограничения на предсказуемость сложных систем.*

Таким образом, можно согласиться с Е.Н. Князевой, С.П. Курдюмовым [4], что необходимо осознавать не только возможности применения синергетики в социальных и гуманитарных науках, но и очевидные границы применимости в них синергетических моделей. С другой стороны, возможно прав и академик РАН В.С. Степин, что именно *синергетика окажется в центре научной картины мира XXI века.*

Инновации. Сегодня можно констатировать, что научный и практический интерес к инновациям и ассоциированным понятиям предельно велик. Инновационная проблематика широко обсуждается на различного рода научных мероприятиях и в учебных аудиториях, готовят специалисты соответствующей квалификации, защищают кандидатские и докторские диссертации. И, тем не менее, проблема инноваций и инновационной деятельности не теряет своей актуальности, причем безотносительно сферы деятельности (включая в значительной степени систему образования) и особенно в сочетании с управленческой тематикой. Однако, если управлению инновациями посвящено достаточно большое количество (хотя и далеко не всегда приемлемого качества) работ как научного, так и учебного характера, то собственно системному изучению инноваций в управлении, насколько нам известно, не уделено эквивалентного или даже должного внимания. В то же время, с учетом государственно-общественного характера управления в сфере образования и науки в Республике Беларусь, на наш взгляд, следует акцентировать важность инновационной деятельности, особенно в области государственного управления. Так, на Пятой сессии ООН (Нью-Йорк, март 2006 г.) пунктом 4 повестки дня предусматривалось рассмотрение вопроса “Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия”. По мнению экспертов ООН, инновацию в сфере государственного управления можно определить как разработку государственными органами новых направлений деятельности и новых стандартных рабочих процедур для решения проблем, возникающих в процессе реализации государственной политики. Таким образом, инновация в государственном управлении представляет собой поиск эффективных и творческих решений новых проблем или “новых решений старых проблем”. Кроме того, эксперты подчеркивают, что инновационная деятельность в государственном управлении не дает фиксированных окончательных результатов, представляя открытый процесс поиска решений, творчески развиваемый теми, кто их принимает. Различают следующие типы инноваций в государственном управлении:

- учрежденческая инновация, когда основное внимание уделяется обновлению существующих учреждений и/или созданию новых организационных структур;
- организационная инновация, включающая внедрение новых рабочих процедур или методов руководства в сфере государственного управления;
- инновация в форме совершенствования процессов, когда основное внимание уделяется повышению качества предоставляемых государством услуг;
- концептуальная инновация, направленная на внедрение новых форм управления (например, интерактивное формирование политики, управление на основе широкого участия населения, горизонтальное/сетевое управление).

Области, в которых возможны инновации, также различны и включают в себя развитие людских ресурсов и управление ими, предоставление государственных услуг и применение информационно-коммуникационных технологий в работе правительства.

Обобщенный опыт позволил экспертам ООН выделить следующие ключевые факторы эффективности инновационной деятельности в сфере управления:

- эффективное руководство (при этом оно должно быть “невидимым”, т.е. руководитель не отождествляет нововведение со своей личностью);
- наличие “команды” и партнерских связей;

- постановка конкретных целей (а не только текущих задач) и создание благоприятных условий для их достижения;
- формирование механизма контроля, позволяющего “измерять” масштабы перемен по сравнению с определенными исходными показателями;
- наличие системы вознаграждения, стимулирующей творческое мышление и позволяющей раскрывать новаторский потенциал, который в других условиях остался бы невостребованным;
- поощрение обучения на протяжении всей жизни;
- поощрение разнообразия;
- обмен знаниями и налаживание профессиональных связей.

В структурном плане инновации в области управления включают субъекты перемен, процессы и механизмы, а также системы ценностей и нормативные режимы, технологии и ресурсы (необязательно финансовые). Новаторы обычно идут на риск, не будучи уверенными в конечном результате своих действий. В некоторых случаях они добиваются положительных результатов, однако в тех случаях, когда этого не происходит, неудачи могут привести к ухудшению работы организаций, зависящей от преемственности и определенной степени стабильности, строгой подотчетности. Это обстоятельство обычно сдерживает инновации в государственном секторе.

Факторы, способные препятствовать инновациям в сфере управления, включают: банальное “пустословие” и административный формализм (внедрение новшества, только потому, что оно выглядит современным, однако не подкрепляется надлежащим анализом); введение изменения в законодательство или принятие практики без учета контекстуальных переменных; структурные/институциональные барьеры; институты, не допускающие рискованных экспериментов; отождествление инновации с личностью лидера или инертность государственных должностных лиц, воспринимających только те новшества, которые “спускаются” сверху. Интересно отметить, что отсутствие финансовых ресурсов не входит в число факторов, сдерживающих инновации в управленческой деятельности. В практике существует немало примеров, когда именно дефицит финансовых средств стимулировал инновационную деятельность в области управления. Наша практика позволяет сделать вывод, что для управленца, ориентированного на инновационную деятельность важным является количественный показатель финансовых ресурсов, но еще более важным показателем является их наличие или возможность потенциального получения.

Насколько бы важными ни были инновации, необходимо также учитывать организационные аспекты, создающие условия для их внедрения. В этом плане анализ инновации должен представлять собой двухэтапный процесс: осмысление собственно инновации, а также тех характерных особенностей организации, которые обуславливают актуальность нововведений. Ученые и практики все больше сосредотачивают свои усилия на решении задачи конструктивного преобразования государственных организаций в обучающиеся и новаторские организации, преодолевая при этом тенденцию к концентрации внимания исключительно на мотивационном механизме развития конкретного инновационного проекта.

Для инновационной деятельности требуется значимый временной ресурс. В то же время в системе государственного управления, как правило, приходится работать в режиме так называемого временного дефицита. В результате принципиальным является определение эффективности инновации и минимизация рисков. Именно в этом случае инновация может достаточно быстро распространяться и нередко совершенствоваться или воспроизводиться в более широких масштабах.

Таким образом, новаторство в сфере управления и государственно-административной деятельности нельзя рассматривать как дань моде или очередную кампанию. Правительства, которые эффективно решают все более сложные задачи на национальном, региональном и международном уровнях, внедряют инновационные идеи и практические инновации в системы и процессы управления и государственно-административной деятельности. Весьма важно также не забывать о том, что инновация – это не самоцель, а одно из средств совершенствования государственного управления в целях повышения качества жизни всех граждан. Кроме того, инновация дополняет и укрепляет институты управления, но не заменяет собой работу существующих институтов власти, включая парламент, государственную администрацию и др. Кроме того, каждая из организаций государственного сектора должна сама решать, в какой мере ей нужны инновации и как добиться оптимального соотношения между стабильностью и преемственностью, с одной стороны, и новаторством и риском – с другой. Не все элементы работы государственного сектора можно усовершенствовать с помощью инноваций. Эксперты ООН также подчеркивают, что инновационная деятельность не является исключительной прерогативой стран с развитыми системами государственного управления.

С учетом вышеизложенного и в целях стимулирования инновации в сфере управления в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, ООН констатирует необходимость дальнейшего развития обмена знаниями о новшествах и эффективных видах практики. Это подразумевает реализацию следующих подходов: а) обеспечение максимально интенсивного использования возможностей онлайн-сети ООН в области государственного управления и финансов (UNPAN), которая является банком данных о новшествах в сфере управления; б) проведение исследований, посвященных инновациям в сфере управления; в) организация образовательного процесса в области инновационной деятельности для сотрудников органов государственного управления; и г) ведение документации и распространение знаний об инновациях, в том числе, достижениях лауреатов наград ООН за заслуги в государственной службе. Нам представляются целесообразными и системные действия в области реформирования систем образования и науки как, например, совершенствование Номенклатуры специальностей научных работников. Институализация новой научной специальности – “государственное управление” – это, как доказано нами [5–6] с учетом международного опыта и поддержано учеными МГУ им. М.В. Ломоносова, может быть собственно эффективной инновацией с минимизированным риском. Однако ее реализация сопряжена с перечисленными выше факторами, препятствующими инновационной деятельности в области государственного управления. С другой стороны, следует обратить особое внимание на подготовку резерва управленческих кадров и молодых руководителей. Именно в этом – залог эффективной инновационной деятельности в области управления, а следовательно, и увеличения масштабы и направленности управления инновациями и государственного регулирования инновационной деятельности. Следует также отметить и новый подход в рамках так называемой “компетентностной модели”, когда наличие квалифицированного специалиста становится лишь необходимым, но не достаточным условием решения сложной проблемы. Ключевым становится востребованность специалиста компетентного и наличие такой компетенции, как восприимчивость к инновациям. Именно последнее может стать основой нелинейной модели инновационной деятельности по аналогии с нелинейной оптикой (заметим, что этот результат в области физики был отмечен Нобелевской премией), когда результат инновационной деятельности (P) может быть формализован следующим образом:

$$P = P_{л} + P_{н л} \quad (1)$$

где $P_{нл} - \chi$ (восприимчивость к инновациям), $P_{л}$ – результат в рамках линейной модели. Отметим, что введенная нами нелинейная добавка, как правило, ассоциируется в области управления с тем, что современный классик менеджмента П. Друкер имел в виду еще в 1997 г. в своей лекции “Инновация как дисциплина”: “Инновационный – не значит выдающийся, а скорее добросовестный... Добросовестный и настойчивый в поиске не только проблемы, но и возможности решить ее”. Отсюда “правило управления в социуме” *Неизвестно, как откликнется* вряд ли можно отнести к “следствиям синергетических представлений” [4]. *Как откликнется* – в управлении должно быть известно, по крайней мере, должна быть известна вероятность этого *как*. А вот другое правило тех же авторов “Малым вызовешь большое, но большим не всегда достигнешь малого”, предполагающее резонансность влияния, следовало бы сформулировать, как *настраиваемым, т.е. гибким, тьюненговым, вызовешь большое, а жестким, даже большим, не всегда достигнешь и малого*.

Таким образом, именно формирование такой компетенции, как восприимчивость к инновациям, и у специалиста, и особенно у руководителя, на наш взгляд, является одним из главных направлений совершенствования современной системы последипломного образования.

Менеджмент. Сегодня многими учеными, хотя иногда и на интуитивном уровне утверждается, что в XXI веке произойдут существенные изменения в осознании того, что представляет собой менеджмент, то есть смена управленческой парадигмы. Во многом это обусловлено и усилением так называемых синергетических параметров общества: открытость – глобализация, нелинейность – интеграция, неустойчивость – динамизм. Содержательно новая управленческая парадигма будет формироваться на основе следующих очевидных трансформаций.

- от функционального к процессному управлению;
- от работы групп к групповой (командной) работе;
- от принятия решений к постановке актуальных задач;
- от власти над людьми к власти от людей;
- от знаний для управления к управлению знаниями;
- от обучения к учению [2].

И, наконец, трудно не согласиться с авторами [4], что лозунгом эффективного управления в эпоху глобализации должно стать несколько перефразированное нами утверждение: “Думай глобально, а действуй локально и вовремя”.

Государственное и “нелинейное” управление. Перейдем собственно к синергетическим принципам анализа государственного управления, учитывая, что синергетический потенциал государственного управления обусловлен взаимосвязью государства и общества. Наличие ограничений в обществе рассматривается сегодня как условие жизнеспособности социальной системы, поскольку она организована иерархически. Сформулирован закон иерархических компенсаций, в соответствии с которым в сложной иерархически организованной системе рост разнообразия на верхнем уровне обеспечивается его ограничением на предыдущих уровнях, и, наоборот, рост разнообразия на нижнем уровне разрушает верхний уровень организации, в результате чего система как таковая гибнет. Следовательно, наличие фундаментальных социальных ограничений нельзя оценивать односторонне, как ограничение в развитии. Пока социальная система существует и развивается, ее эволюция связана с возникновением новых организационных форм как в результате “вырастания устойчивости из неустойчивости в результате неустойчивости”, так

и благодаря наличию “небольшого числа фундаментальных идей и образов, ... определяющих общие тенденции развертывания процессов в ней”.

Государство через государственное управление служит организующим началом общественной жизни не только в качестве ограничивающей и подавляющей силы, но, прежде всего, в качестве силы созидательной. Государство, по Гегелю, это – наиболее совершенная организация общественной жизни, в которой все строится на правовой основе, представляющей царство реальной жизни. С другой стороны, истинное предназначение и сущность государства проявлялись в историческом процессе недостаточно полно и подвергались значительным искажениям, что было обусловлено как несовершенством самого государства, так и несовершенством общества, включая и уровень развития науки. Задачей государства, по утверждению Г. Кельзена, является поддержание общего, равного для всех правового порядка. Решение этой задачи составило целую эпоху в развитии общества и государства, впервые воплотившись в реальность лишь в практике демократических правовых государств. С самого начала государственная власть обеспечила организацию общественного целого, установив порядок и нормы взаимоотношений между людьми.

Следовательно, возникновение государства стало не только одной из важнейших форм самоорганизации социума, ее основополагающим политическим механизмом, но и необходимым, *управляющим параметром* (синергетическим параметром порядка) социальной самоорганизации. На этом этапе еще не проявились в полной мере известные сегодня противоречия между деятельностью государства и процессами самоорганизации в обществе. Основополагающие функции характеристики государства, с одной стороны, и общества, с другой, – до поры соответствовали друг другу.

Новый этап социальной самоорганизации, который характеризуется существованием внутри социума двух относительно самостоятельных форм общностей и способов организации людей – гражданского общества и национального правового государства – не только поставил задачу обеспечения их оптимального взаимодействия, но и обнажил недостатки предшествующего этапа общественного развития. В борьбе за демократию государство как институт подвергалось самому решительному осуждению: оно объявлялось отрицательным по своей природе, вызванным к жизни неспособностью добродетели управлять миром и призванным лишь обуздывать человеческие пороки. У наиболее радикальных мыслителей общество и государство резко противопоставлялись друг другу: “одно поощряет сближение, другое порождает рознь”, “первое – защитник, второе – каратель”; поэтому “общество в любом состоянии есть благо, правительство же и самое лучшее есть лишь необходимое зло, а в худшем случае – зло нестерпимое”.

Вместе с тем, как фиксирует историческая наука, это не означает, что государственная власть и государственное управление уйдут в прошлое, как предрекали основоположники и последователи марксизма-ленинизма, а им на смену придет коммунистическое самоуправление (общественная самоорганизация). Здесь скорее возможен “колебательный процесс”, свойственный синергетическим системам. В этой связи можно согласиться с А. Куличенко, что средства и механизмы государственного управления должны претерпеть изменения [7]. Однако его вывод, что базовые функции государственного управления сохраняют свое значение при самой развитой самоорганизации общественной системы, вряд ли корректен в рамках собственно синергетической идеологии. С другой стороны, не ясно, какие функции автор считает базовыми. Таким образом, система управления обществом должна органично сочетать в себе иерархическую организацию, нормативное регулирование и контроль с новыми структурами и функциями, направленными на восприятие слабых и/или случайных сигналов и изменений, стимулирование по-

зитивных тенденций и резонансную (для формирования нелинейности отклика (см.: [1] системы, а не управления как, на наш взгляд, не очень корректно утверждается в монографии [4]) адаптацию к ним нормативного регулирования, комбинированное воздействие на общество, обеспечивая эффект синергии. Сохранение баланса изменчивости и устойчивости, традиций и новаций – вот что должно характеризовать новые отношения между творческими, самопроизвольными процессами в обществе и государственным управлением, которые выступают в качестве основных элементов (мод) социальной самоорганизации [7].

Как было отмечено выше, синергетический потенциал государственного управления определяется дуализмом государства и общества. Потенциал общества во многом реализуется через ресурс управления. Его развитие, как в форме новой институализированной специальности научных работников, предлагаемое нами [5–6] как “государственное управление”, так и в форме инновационных технологий организации (компьютеризированные активные формы образования, кредитные технологии) непрерывного процесса образования управленцев и представляет одну из главных задач для построения сильного и процветающего государства в рамках новой парадигмы государственного управления “Государство для народа”, не интуитивно, а конкретно предложенной главой Белорусского государства.

Литература

1. Государственное управление: от философских оснований до созидания сильного и процветающего государства / Под ред. проф. С.Н. Князева; Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – Минск, 2007.
2. Менеджмент: Век XX – век XXI. – М.: Экономистъ, 2004. – С. 20.
3. Хакен Г. Синергетика: Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. – М.: Мир, 1985.
4. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Синергетика: нелинейность времени и ландшафты коэволюции. – М.: КомКнига, 2007.
5. Князев И.И., Ганчаренко И.И. К единой системе аттестации научных кадров в области государственного управления: от синхронизации к развитию. – М.: Рос. полит. энцикл., 2006. – С. 44–48.
6. Князев И.И., Ганчаренко И.И. К системе аттестации научных кадров в области государственного управления: от синхронизации к развитию // Высшая школа. – 2006. – №2. – С. 16–20.
7. Кулинченко А. Развитие социальной самоорганизации как условие эффективного взаимодействия сфер политики и управления // http://www.nasledie.ru/oboz/11_04/11_14.HTM.

УГЛУБЛЕНИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ — ВАЖНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКИХ ГОСУДАРСТВ

А.Ф. Султанбеков

канд. экон. наук,

проф. Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

На постсоветском пространстве Центральноазиатского региона образовались пять новых государств с рыночной ориентацией экономики: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан – с общим населением 57 млн. человек. В области человеческого развития и обеспечения безопасности страны Центральной Азии ориентируются на сформулированные и подписанные ими “Декларации тысячелетия” и “Цели развития тысячелетия”. Межкультурный диалог и интеграция государств Центральной Азии – важный инструмент достижения поставленных целей. Это требует расширения сотрудничества всех стран региона, но не менее важна поддержка соседних государств и международного сообщества доноров.

Страны Центральной Азии, их соседи и международные партнеры уже вступили на путь сотрудничества, создав международные организации. После провозглашения независимости бывшими советскими республиками в 1992 г. вслед за созданным Содружеством Независимых Государств было образовано Евразийское экономическое сообщество, членами которого, наряду с Беларусью и Россией, стали Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан.

Среди других региональных инициатив можно назвать создание Организации Центральноазиатского сотрудничества – ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан), Шанхайской организации сотрудничества – ШОС (Китай, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан) и др. Некоторые организации были созданы специально, например, для координации использования водных ресурсов в регионе, или стали базой для создания значительно более крупных региональных структур, таких, как Организация экономического сотрудничества – ОЭС (Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Пакистан, Таджикистан и Узбекистан).

Центральноазиатские страны и Китай совместно с различными учреждениями и под руководством Азиатского банка развития создали организацию Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). И хотя сотрудничество Китая с Центральной Азией находится в настоящее время на начальной стадии, мы видим стремление Китая к его расширению. Экономические связи со странами Центральной Азии, по-видимому, будут быстро расти, принося взаимные выгоды. В области политики и безопасности тесное сотрудничество также может быть взаимовыгодным, что облегчит транзит через Турцию. Страны Центральной Азии, как каждая в отдельности, так и в целом, получают широкие возможности более интенсивного сотрудничества с динамично развивающимися рынками Индии, Пакистана и Турции.

Партнерство стран Центральной Азии с крупными промышленно развитыми странами Европейского Союза (включая двусторонние программы с Германией и Великобританией), Японией, Южной Кореей, Швейцарией и США оказывает значительное влияние на их экономическое развитие. Важнейшие направления международной помощи – это создание экономической конкурентоспособности, исполь-

зование природных ресурсов, региональные угрозы, социальное развитие и эффективное управление, с акцентом на региональные аспекты и последствия.

Особое значение, на наш взгляд, приобрело сотрудничество Кыргызстана с Германией. Приоритетным направлением германской программы помощи является продвижение экономической реформы в республике, где основное внимание уделяется совершенствованию государственного управления. Так, например, в реализации Национальной стратегии сокращения бедности, Германия помогает Кыргызстану в области профессионального обучения государственных и муниципальных служащих, финансовых программ (программ микрофинансирования, оказывающих финансовую помощь малым предприятиям) и программ обучения менеджеров для малых и средних предприятий.

В настоящее время Академия управления при Президенте Кыргызской Республики успешно реализует поставленную Президентом Кыргызской Республики К.С. Бакиевым задачу подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих при активной поддержке администрации Президента Кыргызской Республики и международных организаций, включая Фонд Ханнса Зайделя (Германия).

Фонд Ханнса Зайделя – это немецкий политический фонд, который существует с 1967 года и назван в честь баварского политика Ханнса Зайделя. Фонд Ханнса Зайделя определяет свою работу и свое призвание в Германии и мире девизом “На службе у демократии, мира и развития”. Основными направлениями его работы является политическое образование, содействие науке, политические консультации, стипендиальная поддержка, помощь развивающимся странам и поддержка международных контактов.

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики совместно с Фондом Ханнса Зайделя вносит большой вклад в усиление местного самоуправления, государственного управления и некоммерческих организаций посредством следующего:

- стипендиальной поддержки последипломных магистерских программ. Общее количество стипендиатов за 2003 – 2007 годы составило 240 выпускников. На сентябрь 2007 г. Фонд Ханнса Зайделя поддерживал стипендиями обучение 141 слушателя на четырех магистерских программах;
- краткосрочного обучения муниципальных и государственных служащих (более чем 2 500 человек прошли обучение);
- издательской деятельности (9 названий на кыргызском, русском и английском языках общим тиражом 9 500 книг. Все публикации посвящены вопросам местного самоуправления и государственного управления в Кыргызстане);
- проведения Академией управления при Президенте Кыргызской Республики совместно с Фондом Ханнса Зайделя семинаров и конференций на постоянной основе.

17 сентября 2007 года председатель фонда – Ханс Цетмайер и г-н Райнер Гепперт – заместитель исполнительного директора данного фонда, директор Института международных встреч и сотрудничества Фонда Ханнса Зайделя посетили Кыргызстан с официальным визитом. На официальной встрече Президентом Кыргызской Республики К.С. Бакиевым и представителями немецкой делегации были обсуждены важнейшие направления дальнейшего сотрудничества. В результате переговоров было подписано долгосрочное соглашение о сотрудничестве, в рамках которого Фондом Ханнса Зайделя выделены инвестиции на обучение 200 человек

ежегодно и предоставлены 200 компьютеров нового поколения для успешного освоения учебных программ каждым слушателем. Кроме того, было принято решение, что лучшие слушатели будут проходить трехмесячную стажировку в ФРГ.

Высокие результаты достижений академии позволяют участвовать в различных образовательных проектах, направленных на обучение и повышение квалификации менеджеров для секторов экономики, имеющих национальный и международный уровень. Одним из таких проектов является проект InWEnt, финансируемый Федеральным министерством экономики и технологий Германии. Представители данного министерства посетили нашу республику в 2007 году, было принято решение, что в 2008 году начнется реализация программы обучения менеджеров в нашей республике.

Переподготовка и повышение квалификации менеджеров в малом и среднем бизнесе, несомненно, будут способствовать развитию предприятий, отраслей и регионов в условиях рыночной экономики, увеличат их конкурентоспособность. Для реализации вышеназванного проекта уже проводится организационная работа совместно с Посольством Кыргызской Республики в Германии, Федеральным министерством экономики и технологий ФРГ, Академией управления при Президенте Кыргызской Республики, Министерством экономического развития и торговли Кыргызской Республики.

Сейчас началась реализация этого важного для страны проекта: Министерство экономического развития и торговли совместно с немецкими экспертами занимаются определением потребности в обучении менеджеров и выявлением целевой аудитории для обучения. Роль Академии управления при Президенте Кыргызской Республики в этом проекте заключается в непосредственной подготовке и повышении квалификации менеджеров в малом и среднем бизнесе (разработка обучающих учебных программ, организация учебного процесса на курсах повышения квалификации, предоставление аудиторного фонда, оборудования, раздаточных материалов и др.).

В нашей республике проводится большая работа, направленная на развитие малого бизнеса, включающая программы по микрофинансированию, обучению персонала, технической помощи, внедрению современных бизнес-методов и предоставлению небольших ссуд параллельно с обучением и технической помощью. Так, Швейцария поддерживает малые предприятия в борьбе с коррупцией и бюрократизмом. Она также помогает крестьянам Кыргызстана осваивать новые возможности выращивания хлопка для европейских рынков. В Узбекистане швейцарцы работают с мелкими предпринимателями, стремясь улучшить деловой климат для малого бизнеса. В Таджикистане Швейцария нацеливает свою будущую помощь на улучшение делового климата и создание новых финансовых инструментов для малых и средних предприятий. Швейцария будет продолжать поддерживать ЕБРР в осуществлении программы содействия торговле, оказывая помощь в формулировке и проведении национальной стратегии экспорта.

Через Агентство США по международному развитию (USAID) Соединенные Штаты финансируют инициативы, направленные на развитие торговли и рост инвестиций. Сюда входит техническая помощь по подготовке к вступлению в ВТО, совершенствованию работы таможенных служб, улучшению нормативно-правового и кредитного климата для частного сектора и содействию в развитии малых и средних предприятий через Министерство международного развития (DFID). Кроме того, большую помощь в продвижении процессов децентрализации и развития местного самоуправления оказывает нашей республике USAID через проекты, реализуемые Урбан институтом, с которым Академия управления при Президенте Кыргызской Республики тесно сотрудничает.

Европейский Союз (ЕС) поддерживает проекты по улучшению работы таможенной службы и смягчению условий для законной трансграничной торговли. Техническая помощь направлена на увеличение доходов, содействие законной торговле и борьбу с коррупцией. Ряд проектов нацелен на модернизацию местных таможенных служб, разработку таможенного законодательства, упрощение процедур и совершенствование технических аспектов таможенного дела. Финансируемые ЕС программы БОМКА/КАДАП направлены на повышение эффективности пограничной службы в регионе. ЕС также осуществил программу обучения менеджеров, предоставив менеджерам из Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана возможность годичной стажировки на предприятиях ЕС, финансировал оказание технической помощи Казахстану, Кыргызстану и Таджикистану в проведении институциональной, судебной и административной реформ, а также в развитии инфраструктуры.

Многие из инициатив Агентства по международному развитию США ориентированы на содействие рыночным реформам в области сельского хозяйства и энергетики. Агентство по международному развитию оказывало поддержку в управлении водопользованием, модернизации ирригации и обучении управлению водными ресурсами. В Кыргызстане агентство финансировало проект ассоциации водопользователей, который поможет осуществлению на местном уровне программ ремонта и эксплуатации и более эффективного использования водных ресурсов. DFID оказывает помощь Казахстану в прозрачном и конструктивном использовании доходов от добычи нефти и газа в рамках Инициативы по транспарентности в добывающей промышленности. DFID также оказывает техническую помощь в развитии водных систем в сельской местности, в области гигиены и санитарии в Казахстане и Кыргызстане, помогая последнему также в планировании землепользования.

Большую помощь в развитии экономик независимых государств оказывает Япония. Ряд японских проектов экономического развития в рамках новой инициативы “Центральная Азия + Япония” направлен на развитие и модернизацию энергетической и других отраслей, связанных с природными ресурсами. Проекты включают геологоразведку, добычу и транспортировку природных ресурсов, разведку и добычу цветных металлов, а также модернизацию цветной металлургии.

Многие доноры проявляют большой интерес к социальному развитию стран Центральной Азии. Существуют региональные, многонациональные проекты, отражающие существующие возможности региональных подходов. “Трансевропейская программа мобильности в области университетского образования” (Erasmus Mundus / External Cooperation Window – ТЕМПУС) призвана помочь странам Центральной Азии в проведении реформ и укреплении высшего и профессионально-технического образования. Программа предусматривает партнерство между вузами ЕС и странами-партнерами. В 2008 году Академия управления при Президенте Кыргызской Республики будет участвовать в реализации данного проекта. Стороны определяют приоритетные проекты, куда могут войти разработка и модернизация учебных планов, реформа вузов и их управление, укрепление связей с частным сектором для выявления потребности в дефицитных кадрах, введение в учебные планы дисциплин по укреплению гражданственности и демократии.

Таким образом, все доноры, работающие в Центральной Азии, осуществляют активные программы помощи: Всемирный банк, Азиатский банк развития, ЕБРР, МВФ и ПРООН, а также от менее масштабных организаций, таких, как фонд “Евразия”, Институт открытого общества и Сеть развития Ага Хана. Все эти организации имеют общие цели: способствовать экономическому и социальному развитию в рамках эффективной рыночной экономики, борьбе с бедностью, созданию стабильного общества с эффективным управлением, которое может стать конструктивным участником международного сообщества.

Некоторые программы ориентированы на гуманитарные и социальные задачи, их приоритеты – сокращение бедности и демократические реформы. Одной из них является ПРООН, которая стала основным партнером Академии управления. Благодаря реализации проекта ПРООН “Развитие менеджмента в Кыргызстане” в 1996 году на базе Бишкекской международной школы менеджмента и бизнеса началась подготовка по программе “Магистр государственного управления” и переподготовка государственных служащих для органов государственного управления.

В настоящее время Академия управления совместно с программой ПРООН в Кыргызстане реализует проекты, предусматривающие повышение квалификации государственных и муниципальных служащих, издает учебно-методические материалы для курсов повышения квалификации, приобретает учебное оборудование для студентов и слушателей академии.

В целях ускорения динамики регионального сотрудничества была разработана Программа ЦАРЭС (CAREC Program), которая начиная с 1997 года является региональной инициативой Азиатского банка развития (АБР), нацеленной на укрепление экономического сотрудничества стран Центральноазиатского региона. Стратегия программы состоит в том, чтобы финансировать инфраструктурные проекты и улучшить политический климат для продвижения межстрановых инициатив в сфере транспорта, торговли и энергетики.

Заседание, посвященное программе Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС), состоялось в Урумчи (Синьцзян-Уйгурский автономный район – СУАР), Китайская Народная Республика (КНР), 10–11 апреля с целью обсуждения методов ускорения динамики регионального сотрудничества, включая планы возможного расширения программы. Консорциум стран ЦАРЭС и партнеров по развитию подобран с целью оказания региону помощи в преодолении барьеров торгового развития.

Для развития регионального экономического сотрудничества, сконцентрированного на инициативах в области политики и экономики, в 2006 году министрами восьми стран-членов ЦАРЭС был принят Комплексный план действий. Основная цель этого стратегического документа – расширение программ в новых сферах при фокусировании внимания на региональных инициативах, поддерживающих развитие приоритетных секторов экономики каждой страны.

В этих условиях важное место в реализации стратегических целей отводится обеспечению политической среды, необходимой для создания благоприятных условий торговли и передвижению товаров в пределах и за пределами региона. Ввиду вышесказанного важно и необходимо, на наш взгляд, проведение мониторинга и оценки по одному из следующих направлений:

- исполнение государственных функций в продвижении межстрановых инициатив в сфере торговли между КНР и КР и разработка административных регламентов исполнения государственных функций в продвижении межстрановых инициатив в сфере торговли между КНР и КР;
- осуществление экономического взаимодействия в рамках ШОС: развитие инициатив Делового совета ШОС (роль, место, приоритеты и формы деятельности и т.д.).

Качество исполнения государственных функций со стороны Кыргызской Республики в рамках ЦАРЭС для продвижения региональных программ и инициатив в сфере торговли с другими государствами, на мой взгляд, повысится после внедрения административных регламентов, содержащих определенные правила, требования, сроки, последовательность выполнения определенных функций и т.д.

Все это будет способствовать достижению поставленных государством целей и задач в рамках Комплексного плана действий регионального сотрудничества и программы ЦАРЭС.

Для проведения такого исследования необходимо разработать методологию и провести общественный мониторинг по одному из вышеуказанных направлений; определить проблемы и трудности реализации целей и задач по каждому из этих направлений; разработать рекомендации (например, административных регламентов или новых методов и подходов в развитии деловых инициатив).

Думается, что такое исследование будет иметь практическую значимость. Во-первых, разработанная методология проведения общественного мониторинга исполнения государственных функций может быть использована другими исследователями. Во-вторых, анализ зарубежного опыта поможет выявить основные подходы и принципы, используемые в мировой практике в рамках программы ЦАРЭС для разработки административных регламентов. В-третьих, будут определены и предложены административные регламенты как определенные правила и требования по выполнению государственных функций, необходимых для создания благоприятных условий торговли и передвижения товаров в пределах и за пределами республики.

Результатом исследования должны стать рекомендации по реализации программы регионального сотрудничества, которые должны сопровождаться созданием разветвленной сети исследовательских, консультационных, обучающих и других поддерживающих структур, включая широкое применение передовых информационно-коммуникационных технологий.

В заключение следует отметить, что возможность экономического и социального развития отдельных стран зависит от их способности осуществлять региональную экономическую интеграцию. Кроме того, достижение желаемых результатов в процессе расширения экономического сотрудничества стран-членов программ, включая программу ЦАРЭС, в значительной мере будут определены правильной постановкой задач и выбором соответствующих этим задачам принципов исполнения государственных функций.

Литература

1. *Бакиев К.С.* Кыргызстан 2005–2007: шаги развития. – Бишкек, 2007.
2. Вестник Администрации Президента КР. – 2007. – №24.
3. *Назарбаев Н.А.* Казахстан. – Алматы, 1997.
4. Центральная Азия: прогнозируя перспективы на будущее до 2015 г. // АБР Рабочий документ №80 Управления экономики и исследований. – Бишкек, 2006.
5. Центральная Азия / Азиатский Банк Развития. – Бишкек, 2006.
6. World Investment Report. – Washington. – 1995; 1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001.

ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.З. Закиров

первый проректор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, директор Института государственного и муниципального управления Академии управления

С.К. Мурзаев

заведующий кафедрой "Государственное управление и местное самоуправление" Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Необходимо сделать опору на молодое поколение, сформировавшееся в новых условиях, в короткие сроки привести молодежь к управлению страной.

К.С. Бакиев

С первых лет независимости органы государственного управления нашей страны испытывали высокую потребность в административных кадрах, соответствующих новым политическим, социальным и экономическим реалиям. Служащие государственных органов не имели образования в области государственного управления, а получили ее по другим направлениям высшего образования – юриспруденции, экономике, технике, сельскому хозяйству, медицине, педагогике и т.д.

Учитывая это, в нашей стране появились образовательные учреждения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для органов государственного и муниципального управления.

Ведущим учебным заведением в этой сфере является Академия управления при Президенте Кыргызской Республики. Миссия Академии управления – продвижение и развитие менеджмента в государственном и частном секторах путем реализации качественных образовательных программ с использованием передового международного опыта. Одним из приоритетных направлений ее деятельности, наряду с бизнес-образованием, стала подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для органов государственного и муниципального управления.

Для их обеспечения в Академии управления создан многоуровневый учебно-образовательный комплекс, в состав которого входят Институт государственного и муниципального управления, Центр подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, факультет экономики и менеджмента, другие подразделения.

В отличие от других вузов Кыргызстана, в которых кадры государственной и муниципальной службы готовятся по традиционной 5-летней системе подготовки специалистов, Академия управления реализует профессионально-образовательные программы по наиболее современной сегодня модели многоуровневого образования – системе 4 + 2 (бакалавриат и магистратура).

За 10 лет Академией управления по этим программам подготовлено 360 человек, в том числе по программам бакалавра 45 человек и 315 человек по магистерским программам.

Цель настоящей статьи – обобщить накопленный Академией управления опыт в подготовке кадров для профессиональной работы на административных должностях государственной и муниципальной службы нашей страны.

Следует отметить, что только в середине 1990-х годов в Кыргызстане сложились предпосылки, необходимые для обучения по новым профессионально-образовательным программам высшего образования, в том числе по государственному и муниципальному управлению. Во-первых, были приняты нормативные и правовые акты, определяющие структуру высшего образования¹. Во-вторых, были утверждены документы, определяющие политику реформ государственного управления и государственной службы². Наконец, были начаты реформы местного самоуправления³.

Подготовка по программе бакалавриата по направлению “Менеджмент” со специализацией “Государственное и муниципальное управление” (программа ВРА, Bachelor of Public Administration) в Академии управления проводится с 1999 г. на базе факультета экономики и управления.

Программа ВРА направлена на подготовку кадров для государственного и муниципального управления из числа молодежи со средним образованием и рассчитана для работы на младших должностях государственной и муниципальной службы.

Обучение проводится по дневной форме обучения на контрактной основе, продолжительностью 4 года. Учебный процесс направлен прежде всего на формирование у студентов базовых ценностей и умений, необходимых для государственных и муниципальных служащих.

Для постепенного введения в специфику будущей профессиональной деятельности большое значение придается практике (ознакомительной, производственной и преддипломной), которая проводится в различных государственных и муниципальных организациях. Это также способствует последующему трудоустройству выпускников программы ВРА.

Контингент поступающих на данную программу вначале не превышал 15 человек. Однако в 2006 и 2007 гг., вследствие улучшения маркетинговой работы с выпускниками школ, их интерес к программе ВРА возрос – прием на 1-й курс составил 25 человек.

Бакалаврская программа Академии управления по государственному и муниципальному управлению – один из источников пополнения органов государственного и муниципального управления молодыми кадрами, начало их профессиональной карьеры.

Магистерская подготовка по государственному и муниципальному управлению в Академии управления проводится по направлению “Менеджмент”, (шифр Г. 15 (521500) официального классификатора направлений профессиональной подготовки) по нескольким специализациям.

Первая магистерская программа со специализацией “Государственное управление и местное самоуправление” (программа МРА, Master of Public Administration) бы-

¹ Государственный образовательный стандарт высшего образования на магистерскую подготовку. – Бишкек, 1998.

² Стратегия административной реформы и Концепция государственной кадровой политики. – Бишкек, 1998.

³ Указ Президента КР “О реформе местного самоуправления в КР” // Нормативные акты Кыргызской Республики. – Бишкек, 1994.

ла введена в 1996 году. Она предназначена для двух категорий лиц: а) специалистов, работающих на должностях государственной и муниципальной службы, не имеющих подготовки по государственному и муниципальному управлению и желающих продолжить свою профессиональную карьеру; б) имеющих подготовку бакалавра по соответствующему направлению и желающих получить полное высшее образование по государственному и муниципальному управлению.

Цель программы МРА – подготовить кадры по государственному и муниципальному управлению, обладающих современными знаниями, умениями и навыками для профессиональной работы в условиях формирующегося в Кыргызстане демократического общества с открытой рыночной экономикой. Эта цель достигается за счет учебного плана, в котором сочетаются теоретическая и практическая подготовка. Обучение построено на междисциплинарном подходе, концепции о государственной и муниципальной службе как специфической сфере профессиональной деятельности. Слушатели углубляют и обновляют свои знания по политике и праву, организации и управлению, экономике и финансам, другим областям знаний.

Следует отметить, что на первоначальном этапе становлению программы МРА оказали поддержку международные донорские организации. Проект ПРООН “Развитие менеджмента в Кыргызстане” оказал помощь в подготовке преподавателей, создании необходимой материально-технической базы, приобретении литературы и т.д.

В дальнейшем, улучшению этой программы, повышению потенциала преподавателей и укреплению материально-технической базы способствовали следующие проекты:

- ТАСИС “Усиление реформы государственной службы в Кыргызстане” (1997–2000);
- ЮСАИД “Развитие местного самоуправления в Центральной Азии” (1999–2004);
- ДФИД “Региональное образовательное сотрудничество” (1999–2000) и др.

Данная программа поддерживается государством – ежегодно 15 мест выделяется для учебы за счет республиканского бюджета. От желающих обучаться за счет бюджета требуется опыт практической работы не менее двух лет и рекомендация с места работы. Кроме этого, программа открыта для желающих учиться по контракту.

Анализ контингента обучающихся по программе МРА показывает, что типичный слушатель этой программы, как правило, молодой человек, возраст которого около 28 лет, находящийся в начале своей профессиональной карьеры. Треть слушателей составляют женщины. Из опросов слушателей следует, что цель многих из них – профессионально-должностное развитие и повышение своей конкурентоспособности при реализации служебной карьеры.

Организация учебного процесса программы МРА подчинена задаче формирования у слушателей профессиональных знаний и навыков для последующей работы в органах власти и управления различного уровня. Она включает правила отбора, структуру учебного плана и программ, применение в учебном процессе современных образовательных технологий, целевые практики на рабочих местах в органах власти и управления, привлечение к научно-исследовательской работе.

Учебный план программы МРА составлен с участием зарубежных экспертов и с учетом аналогичных зарубежных программ. Он включает следующие основные блоки дисциплин:

- ☞ Основы государственного управления
- ☞ Конституционное и административное право
- ☞ Местное самоуправление

- ☞ Государственная политика
- ☞ Менеджмент и организация
- ☞ Микро- и макроэкономика
- ☞ Государственный бюджет и финансы
- ☞ Управление человеческими ресурсами
- ☞ Исследовательские методы
- ☞ Компьютерные информационные технологии.

Учебный план включает 23 дисциплины, имеются также курсы по выбору слушателей и он соответствует требованиям Государственного образовательного стандарта магистерской подготовки, его образовательная часть составляет 1235 часов, научная работа – 1820 часов. Слушатели проходят практику, выполняют курсовую работу, готовят к защите магистерскую диссертацию. Слушатели, успешно прошедшие полный курс обучения и государственную аттестацию, получают диплом государственного образца о присвоении академической степени магистра по специализации “Государственное управление и местное самоуправление”.

Первоначально продолжительность программы МРА по очной форме обучения составляла один год, затем, с 2002 года ее продолжительность была увеличена до двух лет. Это позволило сделать учебный план более гибким и полнее реализовать требования Государственного образовательного стандарта на магистерскую подготовку, давать более фундаментальные знания, а также удовлетворить специфические потребности слушателей. Академия предлагает программу МРА также по вечерней и заочной формам обучения, с нормативным сроком обучения соответственно 2 и 2,5 года.

Организация учебного процесса слушателей программы МРА по заочной форме обучения имеет свою специфику. Оно построено по сессионному принципу, сочетающему самостоятельное изучение тем дисциплин учебного плана в течение двух месяцев и недельными аудиторными занятиями.

При организации учебного процесса большое значение придается сочетанию глубокой теоретической подготовки и овладению навыками, спецификой конкретных функциональных обязанностей чиновников государственных и муниципальных структур управления.

Учебный процесс на магистерской программе МРА обеспечивает кафедра “Государственное управление и местное самоуправление”, где в настоящее время трудится 14 человек, 9 из них имеют ученую степень доктора и кандидата наук, в том числе 2 профессора и 5 доцентов. Следует отметить, что в штате кафедры есть преподаватели, имеющие многолетний практический опыт работы на различных должностях государственной службы.

Преподавательский состав постоянно повышает свой профессиональный уровень. Этому способствует регулярное участие в тренингах и стажировках в стране и за рубежом, а также различных конференциях, семинарах и проектах международных организаций.

Уровень подготовки слушателей достаточно высокий – преподаватели используют современные формы проведения занятий – деловые игры, разбор конкретных ситуаций (кейсы), дискуссии и другие активные методы. Закрепляя полученные на лекциях теоретические знания, они развивают у слушателей инициативу, способность анализировать, творчески мыслить, работать в команде, а также формируют другие важные качества, необходимые современным служащим, такие, как спо-

способность комплексно видеть общественные явления и процессы, системно решать проблемы.

Повышению качества подготовки по программе МРА способствуют также гостевые лекции, участие слушателей в научно-исследовательской работе кафедры, совместные публикации с преподавателями и выступления на конференциях.

К учебному процессу привлекаются также опытные специалисты из министерств и ведомств, что позитивно влияет на качество подготовки, обеспечивая взаимосвязь теории с практическим опытом. Это содействует расширению партнерских связей Академии управления, организации практики слушателей, их трудоустройству после окончания обучения.

Для самостоятельной работы слушателей имеется хорошая материальная база: два компьютерных класса с доступом к сети Интернет, библиотека с читальным залом. Библиотечный фонд пополняется литературой по государственному и муниципальному управлению за счет закупок Академии управления, при поддержке различных проектов и международных организаций. Кроме этого, преподаватели кафедры “Государственное управление и местное самоуправление” подготовили и издали следующие учебные и методические материалы:

- ✦ Введение в государственное управление. Материалы для чтения (2006)
- ✦ История формирования и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике (2006)
- ✦ Государственные финансы (2005)
- ✦ Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике (2003)
- ✦ Административная этика (2002)
- ✦ Бюджет и государственная политика (2001)
- ✦ Государственная служба Кыргызской Республики (2000)
- ✦ Государственные системы современности (1998) и др.

Учебный процесс программы МРА обеспечен также необходимыми методическими материалами, регламентирующими процесс прохождения практики, написания курсовых работ, подготовки и защиты магистерских диссертаций и другими.

За десять лет – с 1996 по 2006 год, программу МРА Академии управления закончили 315 человек, из них 125 человек за счет средств республиканского бюджета, 190 человек – по контракту. Более 25 человек получили дипломы с отличием.

Представление о подготовке кадров по этой программе дает рис. 1, где видно, что очная и заочная формы обучения стали основными – по очной форме обучения было подготовлено 58% выпускников, а по заочной 34%. По разным причинам вечерняя форма обучения еще не получила должного развития.

Выпускники программы МРА работают на различных должностях в министерствах, ведомствах, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления городов и сел, а также в международных организациях. Многие из них добились успешного карьерного роста.

Реформы государственного управления в Кыргызской Республике, ее децентрализация и развитие местного самоуправления вызвали увеличение потребности в квалифицированных кадрах органов власти всех уровней. Особенно это стало актуальным для местных органов государственного управления и органов местного самоуправления.

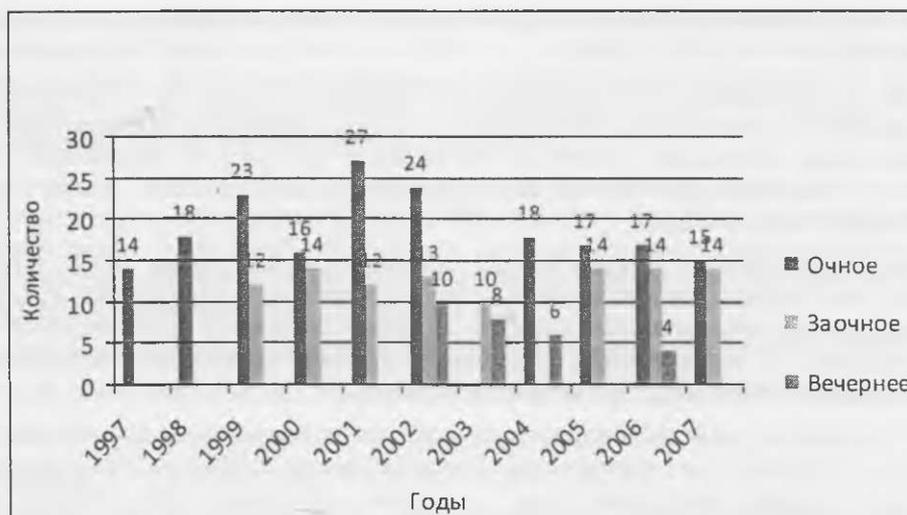


Рис. 1. Подготовка кадров по программе МРА

Росту спроса на профессиональную подготовку государственных и муниципальных служащих способствовало также принятие законов Кыргызской Республики “О государственной службе” (1999) и “О муниципальной службе” (2004), введение положений об аттестации, конкурсном замещении вакантных должностей, резерва кадров и другие меры, связанные со становлением в Кыргызстане институтов государственной и муниципальной службы¹.

В условиях ограниченности финансовых средств государства, Академия управления эту проблему решает путем развития партнерских связей с международными донорскими организациями, такими, как ПРООН, ТАСИС, ЮСАИД, ДФИД, ДЖАЙКА и др.

Наиболее удачным оказалось сотрудничество с Фондом Ханнса Зайделя (Германия)². В 2003 г. Академия управления при поддержке этого фонда открыла магистерскую программу по направлению “Менеджмент” со специализацией “Местное государственное управление и самоуправление” по дневной форме обучения.

Основная цель данной магистерской программы – ускоренная подготовка служащих местных администраций, не имеющих специальной подготовки по государственному и муниципальному управлению, к профессиональной работе в местных органах государственного управления и самоуправления.

Особенностями приема на эту программу стало то, что от поступающих требуется стаж не менее 1-го года работы, рекомендация местных органов власти и управления, а также квотирование – обеспечение при зачислении представительства всех областей и районов.

Содержание и организация учебного процесса подчинены задаче формирования у обучаемых практических знаний и навыков, умению применять их в своей профессиональной работе. Учитывая практическую направленность, продолжитель-

¹ См. например: Положение о проведении конкурса по отбору выпускников высших учебных заведений на государственную службу (Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2002 года №637) // Нормативные акты Кыргызской Республики. – Бишкек, 2002.

² Интернет-ресурс: www.amp-hss.kg

ность этой программы составляет 11 месяцев и является достаточно интенсивной для обучаемых.

Главная же особенность этой программы ее целевой характер – поступившие на учебу в Академию управления, заключают с направляющими государственными и муниципальными органами власти и управления договор о сохранении за ними должности и обязательство обучаемого отработать на прежнем месте работы не менее двух лет после учебы.

Учебный план составлен с учетом опыта реализации программы МРА. Кроме Теоретических дисциплин, он предполагает также практику, написание курсовой работы, письменный междисциплинарный экзамен и защиту магистерской диссертации. Практику, в соответствии с задачами целевой подготовки слушатели, как правило, проходят на местах их прежней работы.

В учебном процессе по совместным программам магистерской подготовки с Фондом Ханнса Зайделя, задействованы преподаватели кафедры “Государственное управление и местное самоуправление”, а также работники министерств, ведомств и других организаций. Кроме проведения занятий по отдельным курсам учебного плана, они привлекаются к руководству практикой, курсовыми работами и подготовке магистерской диссертации.

Слушателям читаются гостевые лекции ведущими специалистами министерств и ведомств, представителями международных донорских организаций и проектов развития.

Большое значение придается написанию курсовой работы и подготовке магистерской диссертации. Их темы, как правило, связаны с решением актуальных задач местного развития, различными аспектами совершенствования деятельности местных органов власти по месту прежней работы слушателей, где им предстоит продолжить свою профессиональную деятельность.

Опыт Академии управления и Фонда Ханнса Зайделя по целевой подготовке государственных и муниципальных служащих оказался достаточно успешным. На государственной аттестации большинство выпускников продемонстрировали рост своих знаний и умений. Учитывая это, в 2005 г. руководство Академии управления и Фонда Ханнса Зайделя подписали соглашение о продолжении сотрудничества еще на 3 года и увеличении приема по этой программе. Представление о подготовке по этой магистерской программе дает рис. 2.

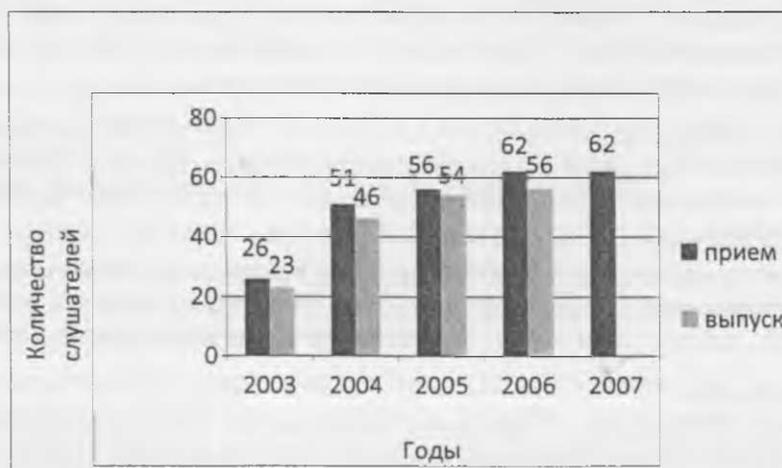


Рис. 2. Подготовка по магистерской программе “Местное государственное управление и самоуправление”

Принимая во внимание возросший спрос со стороны государственных служащих на профессиональную переподготовку, в 2006 г. Академия управления и Фонд приняли также решение об открытии вечерней магистерской программы на 25 человек со специализацией по государственному управлению. С 2007 г. по этой программе начата подготовка и по заочной форме обучения.

Открытие новых специализаций магистерской подготовки и увеличение контингента обучающихся вызвали рост потребности в их учебном и учебно-методическом обеспечении. Учитывая это, Фонд Ханнса Зайделя поддерживает издание учебных пособий по различным дисциплинам учебного плана. Так, за последнее время изданы следующие учебные пособия:

- Организационно-правовые основы местного самоуправления (2003).
- Экономические основы местного самоуправления (2004).
- Финансовые основы местного самоуправления (2004).
- Разработка стратегий местных сообществ (2005).
- Основы делопроизводства в органах местного самоуправления (2006).

С 2005 г. наблюдается рост желающих поступить на программы целевой подготовки. Так, в 2007 г. на 62 места магистерской программы по специализации “Местное государственное управление и самоуправление” претендовало 97 человек, а на 25 мест магистерской программы со специализацией “Государственное управление” по вечерней и заочной формам обучения – 89 и 310 человек соответственно. Этому способствовала соответствующая маркетинговая работа Академии управления, ее тесное сотрудничество с местными государственными администрациями, министерствами и ведомствами. С 2006 г. Академия организовала выездные приемные комиссии в регионы страны, в состав которых входили также представители областных государственных администраций.

Региональное квотирование обеспечило равное представительство и возможность получить подготовку молодым государственным и муниципальным служащим из 45 районов и 7 областей Кыргызстана, а высокий конкурс обеспечил качественный отбор поступающих.

Большой привлекательности образовательных программ по государственному и муниципальному управлению способствовал также Указ Президента Кыргызской Республики о квотах для молодежи и женщин в органах государственного и муниципального управления.

В настоящее время контингент обучающихся по программам высшего образования по государственному и муниципальному управлению составляет 287 человек, в том числе по программам магистра – 244 человек, что составляет около половины всех обучающихся на магистерских программах Академии управления. Причем, возрос удельный вес слушателей, обучающихся на магистерских программах по целевому набору, он составляет 62%. Представление об этом дает рис. 3.

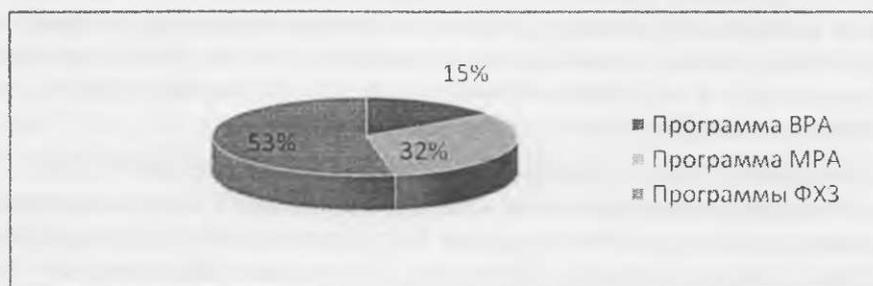


Рис. 3. Подготовка по программам государственного и муниципального управления, 2006–2007 уч. год

За 10 лет в Академии управления по программам высшего образования по государственному и муниципальному управлению получили подготовку 300 человек, из них диплом бакалавра получили 30 человек, диплом магистра 250 человек. Это позволило Академии управления занять ведущее место среди вузов, готовящих специалистов по программам государственного и муниципального управления и стать специализированным вузом Кыргызстана по государственному и муниципальному управлению с непрерывным циклом обучения.

Опыт, накопленный Академией управления, позволяет заключить, что она стала одним из престижных учебных заведений нашей страны по подготовке кадров государственных и муниципальных служащих по программам высшего образования, отвечающим их профессиональным и образовательным запросам. Причем, впервые в Кыргызстане реализована модель профессиональной подготовки кадров для органов государственного и муниципального управления по 2-ступенчатой системе – бакалавр-магистр. Эта деятельность Академии управления положительно сказывается на решении проблемы обеспечения государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики современными профессиональными кадрами.

РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

У.А. Абдуллаева

министр труда и социального развития
Кыргызской Республики

М.К. Мамбеталиев

статс-секретарь Министерства
труда и социального развития
Кыргызской Республики

Ч.А. Мамбетаипова

главный специалист отдела поддержки
семьи и детей МТСР КР

“Нам сейчас очень важно вместе, единой волей нацелиться на решение главных задач. Мы должны понимать, что рассчитывать на внешнюю помощь, что кто-то придет и сделает нашу страну богатой, не приходится. В такой надежде мы долго жили, но получили только много долгов. Надо работать самим”¹.

Обеспечение устойчивого развития и социальной безопасности местного сообщества, эффективной социальной защиты уязвимых слоев населения, сокращение бедности и безработицы, стимулирование экономической и социальной активности сельчан и решение других вопросов местного значения является основной задачей органов местного самоуправления.

Серьезные изменения необходимо произвести в политике, осуществляемой в социальной сфере. Учитывая серьезность проблем в социальной сфере необходимо разработать Концепцию социального развития Кыргызской Республики на ближайшие 5–7 лет. Как отмечал в своем Послании Президент Кыргызской Республики

¹ Послание Президента КР К. Бакиева к народу Кыргызстана. – Бишкек, 2006.

К. Бакиев, данный документ должен быть четким в том, какие образовательные, медицинские и социальные услуги государство обязано гарантированно предоставлять своим гражданам на основе минимальных социальных стандартов.

Первым условием служат действия социальных партнеров в вопросах преодоления бедности в целом по республике, в частности в сельской местности.

За последние десять лет в республике принят ряд нормативно-правовых актов, призывающих объединить усилия государственных органов и органов местного самоуправления в решении стоящих перед ними задач, предпринята попытка создать правовой механизм нашего взаимодействия.

Это – постановление правительства от 9 сентября 1997 года №516 “О внедрении новой системы адресной социальной защиты населения”, которым дополнительно в штат айыл окмоту введена должность специалиста по социальной защите.

Постановление от 6 сентября 1999 года №482, предусматривающее делегирование на уровень айыл окмоту следующих функций:

- определение нуждаемости населения и его адресная социальная защита на территории местных сообществ;
- разработка региональной программы социальной защиты населения;
- составление социального паспорта малоимущей семьи;
- ведение учета доходов граждан, изучение условий жизни малообеспеченных жителей, нуждающихся в помощи;
- прием документов на назначение единого ежемесячного пособия (ЕЕП) по малообеспеченности;
- обеспечение своевременной выдачи достоверных справок о доходах гражданам, обратившимся за назначением ЕЕП;
- подготовка списков малоимущих граждан, нуждающихся в гуманитарной помощи, учет ее получения.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 19 апреля 2000 года №216 “О введении в Кыргызской Республике социальных паспортов малоимущей семьи”, согласно которому заполнение социальных паспортов малоимущих семей возложено на специалистов по социальной защите айыл окмоту.

Ранее министерством были охвачены только отдельные категории нуждающихся, на которые была направлена основная государственная поддержка, причем весьма ограниченная. Сейчас министерство должно участвовать в процессе создания предпосылок для достойной жизни и свободного развития каждого гражданина.

При осуществлении передачи государственных полномочий органам местного самоуправления было принято во внимание, что большая часть бедных проживает в сельской местности. Никто лучше односельчан не знает реального материального положения той или иной семьи, обращающейся за помощью в органы социальной защиты. Кроме того, это позволит усилить ответственность работников айыл окмоту и ограничит возможность злоупотребления на местах в РУСЗ и органах МСУ.

Передача перечисленных полномочий министерства органам МСУ привела к тесному сотрудничеству органов социальной защиты с айыл окмоту, позволила повысить ответственность местных сообществ перед населением и обеспечить доступность населения к адресной социальной защите.

В этих целях министерством, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 7 октября 2004 года №741, с 1 ноября текущего года по 1 ноября 2005 года, проводился эксперимент по передаче функций назначения, финансирования и выплаты государственных пособий на уровень местного самоуправления. Пилотный проект проводился в айыл окмоту Бостери Иссыкульского района Иссыкульской области и айыл окмоту Байтик Аламудунского района Чуйской области.

Говоря о взаимодействии министерства и органов местного самоуправления необходимо обратить внимание на то, что органы местного самоуправления должны быть готовы к исполнению тех функций, которые им делегированы, т.е. иметь достаточное количество специалистов, с соответствующим профессиональным уровнем, с навыками социальной работы, знанием законодательства о социальной защите, обученных новым информационным технологиям. Для этих целей в системе министерства функционирует Институт социального развития и предпринимательства, призванный стать научным центром, осуществляющим исследование в социальной сфере, а также центром повышения квалификации социальных работников.

Таким образом, в процессе децентрализации за министерством должны быть сохранены такие политические функции, как стратегическое планирование, подготовка законов, разработка правил и норм, анализ и оценка отраслевой политики. Функции оказания услуг должны поэтапно передаваться на местный уровень. Как следствие, – разработка и реализация местных планов, действий в области оказания социальных услуг, направленных на поддержку граждан.

Чтобы соответствовать новому названию, Министерство труда и социального развития и его структурные подразделения должны направить свою повседневную работу на комплексное решение социальных проблем, стать уполномоченными координаторами деятельности всех министерств и ведомств “социального блока”, использовать научный подход к анализу и прогнозу социального развития.

В связи с этим министерство должно уделять особое внимание анализу ситуации и тенденций социального развития, определению путей устранения выявившихся диспропорций в социальном развитии регионов, а также разработке социальных нормативов и социальных стандартов в пределах своей компетенции. В первую очередь, нам предстоит совершенствовать методику определения нуждаемости семей в государственной поддержке с целью создания работоспособной системы оказания адресной социальной помощи населению. Кроме того, необходимо создать предпосылки для становления и развития социального обслуживания.

Последний документ, регулирующий взаимодействие Министерства труда и социального развития и органов местного самоуправления, – Указ Президента Кыргызской Республики “О мерах по дальнейшему развитию социальной мобилизации в интересах сокращения бедности в Кыргызской Республике” от 18 апреля 2003 года, согласно которому оказание всесторонней помощи и поддержки нуждающимся возложено как на Министерство труда и социального развития, так и на органы местного самоуправления.

Социальный паспорт малоимущей семьи является хорошей основой для создания банка данных о различных социальных категориях населения, нуждающихся в социальной помощи. Он обеспечивает проверку достоверности доходов той или иной семьи, что позволяет исключить из числа получателей государственной помощи более состоятельные семьи и обеспечить ее распределение наиболее нуждающимся.

Полученные в ходе социальной паспортизации данные позволяют эффективно реализовывать социальную политику на территории местных сообществ, повышают

адресность оказываемой помощи малообеспеченным семьям и гражданам и достоверность сведений об их доходах.

Одну треть обследованного СПМС населения составляют занятые (работающие), однако их заработки настолько низки, что обеспечивают семье доходы ниже черты бедности. Усиление системы предоставления микрокредитов малоимущим гражданам, задействованным в сельском хозяйстве или занимающимся самозанятостью, позволит им повысить уровень благосостояния. Необходимо укрепить связь Министерства труда и социального развития с Государственным комитетом миграции и занятости КР.

Около 10,5% граждан, проживающих в малоимущих семьях – неработающие трудоспособные граждане, которые приносят скрытые доходы в семью, не платят налогов с них.

Оставляет желать лучшего качество работы с малоимущими семьями. Айыл окмоту необходимо создавать условия для самозанятости населения. Кроме того, необходимо привлекать гранты с помощью ресурсного центра по преодолению бедности.

В Республике одним из основных видов деятельности, приносящих доход, является земледельческая. Данные социальной паспортизации показывают, что 54,5 процентов малоимущих семей имеют в наличии земельные наделы. Следовательно, органы местной власти и земельные комитеты должны решать вопросы оказания помощи в обработке земельных наделов.

Разведение домашних животных приносит неплохие доходы, необходимо улучшить методику определения доходов при назначении ЕЕП и включить в учитываемый доход как доход от животноводства.

Эффективная работа с бедными семьями возможна только при совместных усилиях всех министерств, ведомств, органов местного самоуправления, международных организаций.

Как отмечено в Концепции стратегии развития страны, “уровень жизни большей части населения продолжает оставаться низким. Данная проблема чрезвычайно актуальна для сельской местности и высокогорных районов, где больше половины населения не имеет элементарных жизненных благ, в том числе жилья. Масштабная и растущая трудовая миграция свидетельствует о высоком уровне безработицы и неполной занятости. По-прежнему возможности республики по поддержке социального блока реформ и осуществления важнейших инвестиций в значительной степени зависят от финансирования международными финансовыми институтами”¹.

Таким примером может служить тесное сотрудничество с проектом ГТЦ – Баткен “По укреплению потенциала в сфере продовольственной безопасности, регионального сотрудничества и смягчения конфликтов в Баткенской области”.

В марте 2007 года было проведено совместное интервьюирование в селе Интернациональное Лейлекского района Баткенской области с целью придания гласности и открытости в получении государственных пособий и определения, какие виды адресной помощи следует развивать для поддержки детей, кто пользуется государственной поддержкой и насколько она адресная.

Процесс НССБ-1 на региональном уровне обозначился заметным подъемом активности местных сообществ на всех уровнях. В поддержку этого процесса во всех областях и отдельных районах были разработаны локальные программы сокращения бедности. Для выполнения этих программ привлекали средства пред-

¹ Стратегии развития Кыргызской Республики на 2007–2010 гг. – Бишкек, 2007.

приятий, микрофинансовых организаций, включая сеть кредитных союзов. Для становления и развития бизнеса на местах были непосредственно задействованы и средства местного населения. Велась активная работа по привлечению и продвижению прямых инвестиций в реализацию конкретных проектов.

Укреплением потенциала местных органов самоуправления в процессе реализации стратегии станет активное продвижение реформы, направленной на децентрализацию управления и финансовую децентрализацию. С этой целью принят ряд основополагающих нормативно-правовых актов, направленных на развитие местного самоуправления и укрепление их финансовой самостоятельности.

Приоритеты развития регионов

Баткенская область – сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность;

Джалал-Абадская область – энергетика, перерабатывающая промышленность, туризм, сельское хозяйство;

Иссык-Кульская область – туризм, реконструкция автомагистрали вокруг озера Иссык-Куль, строительство и золотодобыча;

Нарынская область – туризм, горная добыча, сельское хозяйство;

Ошская область – сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность;

Таласская область – золотодобыча, сельское хозяйство, перерабатывающая промышленность;

Чуйская область – перерабатывающая промышленность, золотодобыча, сельское хозяйство;

г. Бишкек – “деловой туризм”, перерабатывающая промышленность, сфера услуг.

“Каждый айыл өкмөтү должен произвести один приоритетный, но качественный вид продукции, который прославит его на весь мир”, – было отмечено в выступлении А. Жапарова, министра финансов Кыргызской Республики на встрече с главами местного самоуправления¹.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОРГАНИЗАЦИЙ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.Э. Шибeko

канд. экон. наук, доц.,
зав. кафедрой управления АПК Академии управления
при Президенте Республики Беларусь (г. Минск, Республика Беларусь)

Государственная поддержка организаций агропромышленного комплекса Республики Беларусь составляет 10–11% в консолидированном бюджете и предусматривает финансирование приоритетных направлений развития сельхозпроизводства: известкование кислых почв; программ “Мелиорация”, “Племдело”; ветеринарные мероприятия; льготирование кредитов, дотирование цен на сельскохозяйственную

¹ Из выступления А. Жапарова – министра финансов КР 23.05.2007 г. // Слово Кыргызстана. – 2007. – 24 мая.

продукцию, зерноуборочные и кормоуборочные комбайны, энергонасыщенные тракторы, поставленные по лизингу.

Государственная поддержка сельского хозяйства осуществляется из трех основных источников: республиканского бюджета, республиканского фонда поддержки производителей сельхозпродукции, продовольствия и аграрной науки и бюджетов областей. В 2006 г. расходы АПК составили около 2,7 трлн. руб., более 65% из которых составили средства фонда государственной поддержки. В 2007 г. на помощь селу выделено 2,7 трлн. руб.

Кроме прямой государственной поддержки, сельскохозяйственным организациям предоставлен ряд льгот по уплате в бюджет налогов (сборов), индивидуальных льгот по освобождению от уплаты в бюджет таможенных пошлин за ввозимые в республику семена, средства защиты растений, сельскохозяйственную технику. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19.03.2004 №138 "О некоторых мерах по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных организаций и привлечению инвестиций в сельскохозяйственное производство" сельскохозяйственным организациям, имеющим задолженность по состоянию на 01.01.2004 г., в т.ч. отсроченную в соответствии с другими правовыми актами Президента Республики Беларусь и законами, предоставлена до 01.01.2009 г. отсрочка погашения задолженности по уплате налогов и иных обязательных платежей в республиканский и местные бюджеты (кроме таможенных платежей и платежей в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты), включая государственные целевые бюджетные фонды, числящиеся по данным учета налоговых, а также задолженности по уплате применяемых налоговыми органами экономических санкций и начисленных пеней за нарушение законодательства о налогах и предпринимательстве. Объем перечисленных выше льгот оценивается в пределах 30% прямой государственной поддержки селу.

В экономике республики наблюдается тенденция увеличения бюджетных средств, направляемых в аграрный сектор. В то же время существуют значительные колебания в структуре источников финансирования организаций АПК (табл. 1).

Структурные отклонения по источникам финансирования объясняются тем, что до 2004 г. государственная поддержка сельского хозяйства производилась за счет средств фондов стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия. В 2005 г. эти фонды были ликвидированы. Но вместе с тем в 2004 г. отчисления в фонд поддержки с организаций были установлены по ставке 2% от выручки, полученной от реализации продукции (работ, услуг). До 2004 г. она составляла 1%.

Таблица 1

Источники финансирования организаций АПК
за счет средств различных бюджетов за 2002–2006 гг. (%)

Источник государственной поддержки	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Республиканский бюджет	8,9	7,3	8,6	11,3	14,2
Республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки	38,9	38,7	58,3	56,8	65,9
Местные бюджеты	19,8	29,7	33,1	31,9	19,9
Местные целевые бюджетные фонды стабилизации	32,4	24,3	–	–	–
Всего	100	100	100	100	100,0

Законом Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь на 2004 год” также установлено, что в 2004–2005 гг. налог с продаж социально значимых товаров в розничной торговле по перечню, определяемому Советом Министров, а также налог на приобретение бензина и дизельного топлива, вводимые областными и Минским городским советами депутатов, направлялись на приобретение минеральных удобрений, средств защиты растений, нефтепродуктов, на ремонт и приобретение сельскохозяйственной техники. Это, в свою очередь, увеличило в 2004–2005 гг. объем средств бюджетов областей, направленных в агропромышленный комплекс (табл. 2).

Наибольший удельный вес (в 2006 г. – 65,9%) в структуре источников финансирования, направляемых на развитие АПК, составляют расходы за счет средств республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки.

Анализ данных табл. 2 свидетельствует о росте субсидий с 37,2% в 2002 г. до 73,4% в 2006 г. и снижении доли капитальных вложений за эти годы соответственно с 50,3 до 20,5%.

Таблица 2

Использование средств республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки в 2002–2006 гг.

Направление	Удельный вес в расходах, %				
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Расходы – всего, в том числе:	100	100	100	100	100
1. Выплата процентов по займам, предоставленным Национальным банком и ценным бумагам	–	4,5	1,5	0,6	0,4
2. Субсидии – всего, в том числе:	37,2	42,7	58,3	74,2	73,4
надбавки к закупочным ценам	–	–	18,6	22,5	24,6
льготирование процентов банков	5,9	10,1	3,8	5,0	6,4
закупка минеральных удобрений	15,9	18,4	0,8	2,0	
выполнение обязательств облисполкомов	–	–	20,5	7,8	5,9
дотации для снижения цен на сельскохозяйственную технику, поставляемую на условиях долгосрочной аренды (лизинга)	–	–	–	8,4	20,5
погашение ссуд (займов), товарных кредитов, иностранных кредитов	3,7	1,7	7,5	24,6	11,9
другие расходы	11,7	12,5	7,1	3,9	4,1
3. Текущие трансферты	–	7,4	3,3	–	2,6
4. Капитальные расходы – всего, в том числе:	50,3	34,4	27,4	23,3	20,5
приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования	43,1	19,2	24,2	16,2	12,4
капитальное строительство и капитальный ремонт	7,2	15,2	3,2	7,1	8,6
5. Предоставление бюджетных ссуд, бюджетных займов, платежи правительства в качестве гарантии погашения кредитов, выданных банками Республики Беларусь	12,5	11,0	9,5	1,9	3,1

В структуре субсидий за период с 2002 по 2006 г. произошли существенные изменения. Начиная с 2004 г. за счет средств республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки производятся выплаты надбавок к закупочным ценам на сельхозпродукцию. Надбавки установлены на тонну реализованной или переработанной продукции в тысячах белорусских рублей. Удельный вес надбавок в структуре фонда поддержки увеличился с 18,6% в 2004 г. до 24,6% в 2006 г.

Кроме того, с 2005 г. средства фонда поддержки направляются на выплату дотаций для снижения цен на сельскохозяйственную технику, поставляемую на условиях долгосрочной аренды (лизинга). Расходы фонда поддержки на указанные цели возросли с 8,4% в 2005 г. до 20,5% в 2006 г. Значительная часть средств фонда направляется на погашение ранее принятых обязательств облисполкомов: бюджетных ссуд (займов), иностранных кредитов, товарных кредитов. В 2004 г. на эти цели направлено 28%, в 2005 г. – 32,4%, в 2006 г. – 17,8% средств фонда поддержки.

Снижение объема средств фонда поддержки, направляемых на финансирование капитальных вложений с 50,3% в 2002 г. до 20,5% в 2006 г. обусловлено изменением с 2005 г. схемы финансирования закупок сельскохозяйственной техники и оборудования в сторону увеличения кредитных ресурсов.

Объемы и источники финансирования закупок сельскохозяйственной техники показаны в табл. 3.

Значительную долю (в 2006 г. – 47,5%) составляют кредиты банков, выданные под гарантии правительства и облисполкомов, направленные на финансирование закупок сельскохозяйственной техники и оборудования, которые предоставляются без уплаты процентов за пользование ими. Компенсация потерь банков осуществляется за счет средств фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки.

Государственной программой возрождения и развития села на 2005–2010 гг. предусмотрено, что бюджетные средства будут выделяться регионам и сельскохозяйственным организациям с учетом объемов производства и реализации продукции, а также кадастровой оценки земель.

Таблица 3

Объемы и источники финансирования закупок сельскохозяйственной техники

Источник финансирования	2005 г.		2006 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки	255900	30,9	526612,7	41,1
Областные бюджеты	–	–	71863,4	5,6
Кредиты банков – всего:	572200	69,1	607823,9	47,5
из них направлено средств из республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции продовольствия и аграрной науки	415200	50,1	113255,5	8,8
Собственные средства	–	–	74700	5,8
Итого	828100	100	1281000	100

Следует отметить, что в течение последних лет, в том числе и в 2006 г., применялся следующий порядок распределения средств республиканского фонда поддержки между регионами: 50% – пропорционально объемам произведенной валовой продукции в сопоставимых ценах и 50% – пропорционально наличию сельхозугодий. В 2007 г. эти средства распределяются по данной методике с учетом кадастровой оценки земли.

В то же время методика распределения средств фонда в разрезе регионов отсутствует. Анализ распределения средств республиканского фонда поддержки на основании данных за 2006 г. по производству валовой продукции и наличию сельскохозяйственных угодий районов Гродненской области показал, что 10 районов из 17 недополучили бюджетные средства, размеры которых колеблются в интервале от 43,9 до 3749,2 млн. руб. Так, площадь сельскохозяйственных угодий Ивьевского района – 60662 га, кадастровая оценка земли – 26,9 балла, производство валовой продукции в 2006 г. составило 34,6 млрд. руб., тогда как в Волковысском районе при приблизительно одинаковой площади сельхозугодий (61500 га) производство валовой продукции составило 80,9 млрд. руб., или в 2,3 раза больше, чем в Ивьевском районе. Данный факт объясняется различной кадастровой оценкой сельскохозяйственных угодий Волковысского района – 35,9 балла (самый высокий балл в Гродненской области).

Полагаем, что для создания равных экономических условий хозяйствования распределение средств республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки целесообразно производить по действующей методике, что будет стимулировать дальнейший рост производства сельхозпродукции и даст возможность более полно учитывать условия хозяйствования.

ПОСТСОВЕТСКИЙ КЫРГЫЗСТАН: ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А.А. Арзыматова

канд. ист. наук, доц., зав. кафедрой истории стран Европы и Америки КНУ им. Ж. Баласагына

После распада советского государства и разрушения устоявшихся взаимосвязей перед бывшими союзными республиками встали сложные проблемы самоутверждения, формирования принципиально новых интеграционных взаимоотношений, нового типа сотрудничества на объективной, рыночной основе, на базе национальных интересов и стратегических перспектив. Важна и актуальна проблема поиска адекватного приложения производительности сил Кыргызстана и его духовного потенциала в XXI веке, в эпоху сложнейших глобализационных процессов.

Анализ 15-летнего периода развития независимого Кыргызстана показал, что две важнейшие стороны существования кыргызов как нации – дух (язык) и материальная база (экономика) – находятся в опасности.

Мартовская революция в Кыргызстане стала рубежом в утвердительном процессе поиска самоидентичности кыргызской нации, поскольку до этого события проблема

национальной перспективы кыргызского этноса как субъекта мирового исторического процесса не стояла так остро. Это, в первую очередь, было связано с позициями государственного языка – главного компонента и символа народа. В настоящее время кыргызский язык фактически не является государственным языком, русский язык де-факто – второй государственный язык в Кыргызстане, поскольку государственное делопроизводство, выступления, официальные переговоры первых лиц государства и т.д. ведутся на русском языке. В то же время, в Конституции страны прописан статус русского языка, как официального, т.е. языка межнационального общения. Анализ проблемы позволяет сделать вывод, что категория “официальный язык”, на наш взгляд, – феномен, порожденный распадом СССР, который характерен только для постсоветского пространства. Ни в одном государстве мира нет такого соотношения понятий: “государственный язык” и “официальный язык”. В мире, как известно, существуют государства с 1–4 государственными языками, но там совершенно другая ситуация. Существование в Кыргызстане “государственного” и “официального” языков порождает парадоксальную ситуацию: государственное делопроизводство должно вестись на одном языке, а общение людей разных национальностей этого же государства – на другом. Сложившаяся в Кыргызстане языковая ситуация имеет глубокие корни.

Проблема придания русскому языку статуса государственного 15 лет рассматривалась руководством республики в политической плоскости, а не из объективной целесообразности, с другой стороны, до сих пор не работает закон “О государственном языке”, что отражается на политическом имидже страны.

Как известно, одной из базовых, несущих и стратегических составляющих коммунистической идеологии в СССР была концепция единой интернациональной общности “советский народ”. Политика государства должна была в максимально короткий исторический срок обеспечить реализацию заявленной мифологемы.

Экономическим фундаментом, гарантом формирующейся интернациональной общности “советский народ” должен был стать единый народнохозяйственный комплекс СССР, который был изначально спланирован и функционировал на основе ленинской формулы “экономика – это продолжение политики”.

Принцип организации народного хозяйства СССР был абсурден, так как его развитие, в первую очередь, было продиктовано идеологическими мотивами, а не экономической целесообразностью. Сознательно игнорировался принцип регионализма – не учитывались столетние традиции хозяйственного мышления конкретного народа. В Кыргызстане складывалась парадоксальная ситуация. При наличии богатейшей сельскохозяйственной сырьевой базы для развития легкой и пищевой промышленности в республике искусственно “насаждались” отрасли машиностроения и металлообработки при полном отсутствии металлургической базы, традиционных навыков индустриального труда у коренного населения.

Сырье для машиностроения Кыргызстана добывали в Белоруссии, перерабатывали на Украине, изготавливали отдельные детали в других республиках, а собирали самосвалы в Кыргызстане, затем их распределял Госплан СССР в Москве. В то же время из Кыргызстана вывозилась большая часть сельскохозяйственного сырья в непереработанном виде: например, 87% – мехового сырья, 74% – хлопка-волокна, 76% – мытой шерсти, 88% – шерстяных и хлопчатобумажных тканей [1].

Это, естественно, сопровождалось огромными финансовыми, транспортными и другими расходами.

Но главное в концепции единого народнохозяйственного комплекса СССР было то, что нигде в национальных союзных республиках советское государство сознатель-

но не создавало производств с полным технологическим циклом: сырье – переработка – готовое изделие, чтобы союзные республики объективно не приобрели экономическую самостоятельность. Экономистами было подсчитано, что все республики были связаны между собой более чем пятью миллиардами экономических связей, в основном искусственно созданных.

Квалифицированные кадры рабочих и инженеров для машиностроительных заводов Кыргызстана направляли из других регионов СССР ввиду намеренного отсутствия на местах целенаправленной и продуманной системы вовлечения коренного населения в промышленное производство, особенно в отраслях, определяющих научно-технический прогресс. В результате сложилось положение, когда на многих машиностроительных заводах удельный вес рабочих коренной национальности составлял 5–8%, а в целом в промышленности республики рабочих и служащих-кыргызов в 1977 г. насчитывалось 15,5% [2].

Например, на крупнейшем предприятии Кыргызстана “Кыргызавтомаш” в 1973 г. работало 4 тыс. 116 человек – представителей 44 национальностей, из них киргизов-рабочих насчитывалось 9% – 389 человек (низкой квалификации), в то время 71% – составляли русские и 20% другие национальности [3].

В числе 640 инженерно-технических работников кыргызов было 15 человек [3]. Вопиющим был и уровень урбанизации коренного населения. В 1970 г. в общей доле населения республики кыргызы составляли 43,8%, из них только 14% проживали в городах [4], в то же время из европейского населения, составляющего 29,2% в национальной структуре, в городах проживало 88%, узбеков – 11% (всего их проживало в Кыргызстане 36%), казахов в городах проживало 41%, (всего 0,8%), таджиков – 28%, (всего 0,7%), татар – 79% (всего 2%), азербайджанцев – 23% (всего 0,4%) [4]. По данным социологических исследований, прирост городского населения в республике в значительной мере происходил за счет внешней миграции [7]. Политика форсированной внешней миграции для ускорения процессов сближения и слияния наций и народностей СССР в короткий исторический срок была возведена в ранг государственной, она отрицательно сказалась на экономической ситуации в СССР, социальном развитии союзных республик, в частности Кыргызстана, и на межнациональных отношениях.

Прибывшие в республику из различных регионов СССР квалифицированные и высококвалифицированные рабочие и инженерно-технические работники (ИТР) в первую очередь обеспечивались жильем и благоприятными условиями для социальной адаптации, что, естественно, создавало основу для межнациональной напряженности. В активизации межнациональных конфликтов немаловажную роль играли и психология мессианства, снобизма и высокомерия со стороны некоторой части прибывавших из центральных регионов СССР.

С крахом СССР и массовым оттоком европейского населения республики, а это были квалифицированные и высококвалифицированные рабочие и инженерно-технические работники, и распадом старых экономических связей на постсоветском пространстве происходят объективные процессы интеграции и восстановления. Для Кыргызстана эти процессы как показал постсоветский опыт, носят болезненный характер. В условиях почти полного отсутствия национальной промышленности, национального рабочего класса и инженерно-технических работников возникает проблема: как Кыргызстан сможет интегрироваться в международный рынок труда. В поисках самоидентичности Кыргызстан принимает то одну, то другую модель догоняющего развития.

Вышеуказанные процессы в Кыргызстане проявлялись в наиболее гипертрофированной форме по сравнению, например с такими союзными республиками, как Узбекистан и Казахстан.

Причина этого, на наш взгляд, в роли субъективного фактора: в умении первых руководителей Узбекистана и Казахстана в эпоху “развитого социализма” смягчать унифицированные и волевые решения центра, уходить от негласно поставленной задачи советского государства – русификации национальных республик. Они сохранили в максимально возможной степени школы с национальным языком обучения в городах, подготовили национальные кадры рабочих и инженеров, сформировали национальный директорский корпус фабрик и заводов. Все это позволило им после краха многонационального государства быстрее и с меньшими трудностями выйти из кризиса в период распада СССР.

В Кыргызстане в течение 15 лет независимости в силу бездарного руководства катастрофически усугубился экономический кризис, который и привел к революции 24 марта 2005 года.

Если бы А.А Акаев и его ближайшее окружение не были заняты в большей степени формированием собственного образа абстрактного рафинированного интеллектуала, рассуждающего “о бифуркационных процессах” и “сокровенных тайнах микромира и Вселенной” и т.п., а занимались бы непосредственно внутренней политикой, вверенного народом государства и озаботились интересами народа – за 15 суверенных лет был бы сохранен и приумножен экономический потенциал республики.

В условиях экономической неостребованности около 1 млн. кыргызов уехали из страны в поисках лучшей доли, другая часть составила “движущие силы” мартовской революции. А непосредственным поводом революции стали беспрецедентные парламентские выборы: выдвижение детей и родственников правящей государственной элиты и неограниченное использование административного ресурса.

События 24 марта 2005 г. нельзя считать государственным переворотом, поскольку государственный переворот, как известно, совершается без участия народа, силами 30–50 человек и в интересах узкой политической элиты. Оценивающие события 24 марта 2005 г. как государственный переворот, апеллируют к тому, что ничего не изменилось за два года. Но мы должны вспомнить, что английская буржуазная революция продолжалась 20 лет, французская – 10 лет, Октябрьской революции в России потребовался долгий переходный период, чтобы преодолеть, как писал В.И. Ленин, “отчаянное сопротивление остатков бывшего эксплуататорского класса”.

Первые два дня после революции были омрачены бесчинствами мародеров. Противники революции постоянно муссируют эти факты, но какая из революций обходилась без провокационных состояний под лозунгом “грабь награбленное”, грабежей и насилия.

24 марта 2005 г. – народ Кыргызстана заявил на весь мир, что он не “винтик”, а активный субъект исторического процесса, источник и опора власти.

В сокращении временного и качественного разрыва между революцией и ее результатом, базовое значение имеет решение экономических проблем. Для Кыргызстана эта задача сложная и многомерная, поскольку с распадом Советского государства и единого народнохозяйственного комплекса неотъемлемой частью, которой был Кыргызстан, а позже, уже в условиях независимости, в результате неадекватного руководства страной Кыргызстан почти потерял свой экономический

потенциал. За 14 лет (с 1991 по 2005 г.) произошел полный демонтаж национальной промышленности, сельское хозяйство было развалено.

Таким образом, обозначенные проблемы национальной и экономической безопасности Кыргызстана требуют безотлагательного разрешения, ибо только тогда Кыргызстан займет достойное место в международном экономическом разделении труда и соответствующие ему позиции в мировой политике.

Литература

1. Схема развития и размещения производительных сил Кыргызской ССР на период до 1990 г. – Фрунзе: Илим, 1975.
2. Статистический бюллетень ЦСУ Кыргызской ССР за январь-сентябрь / Текущий архив ЦСУ. – Фрунзе, 1977. – С. – 168.
3. ЦГА Кыргызской ССР. Ф. 2594. Д. 398. Л.26.
4. Там же.
5. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 г. по Кыргызской ССР. – Фрунзе: Кыргызстан, 1972. –Т. 1. – С. 164, 167.
6. Там же.
7. Советская Киргизия. – 1987. – 9 октября.

К ВОПРОСУ О КОНКРЕТИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ КЛЮЧЕВЫХ ДЕФИНИЦИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

Э.Н. Рахимбаев

канд. пед. наук, доц.

Академии управления при Президенте Кыргызской Республики,
докторант юридического факультета КРСУ

Местное самоуправление находится на разных уровнях своего развития, как в странах СНГ, так и дальнего зарубежья. Изучение опыта организации местного самоуправления, в том числе в Кыргызстане, является важным направлением в науке конституционного (государственного) права всех стран.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших элементов демократического государства, при этом право граждан на участие в управлении местными делами является составляющим принципом функционирования. В статье 1 Конституции Кыргызской Республики отмечается, что “народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления...”¹. Таким образом, подчерки-

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 года. – Бишкек, 2007.

вается, что местное самоуправление в Кыргызстане выступает одной из ключевых форм системы народовластия.

Чтобы понять систему местного самоуправления Кыргызстана необходимо, прежде всего, рассмотреть и проанализировать дефиниции и нормы, содержащиеся в Конституции Кыргызской Республики и базовых законах, касающихся местного самоуправления, в преломлении норм, содержащихся в Европейской хартии местного самоуправления и Декларации местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и представить соответствующие комментарии.

Извлечения понятий, определений и норм из Европейской хартии местного самоуправления¹

Ст. 3. Понятие местного самоуправления (МСУ)

Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1).

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы (п. 2).

Ст. 4. Сфера компетенции МСУ

Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач (п. 1).

Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетентности и не находится в ведении какого-либо другого органа власти (п. 2).

Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (п. 3).

Ст. 5. Защита территориальных границ МСУ

При любом изменении местных территориальных границ необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами МСУ.

Ст. 6. Соответствие структур и административных средств задачам органов МСУ

Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление (п. 3).

Ст. 7. Условия осуществления полномочий на местном уровне

Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата (п. 1).

¹ Европейская Хартия о местном самоуправлении. – Страсбург, 1990.

Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение (п. 2).

Ст. 8. Административный контроль за деятельностью органов МСУ

Любой административный контроль за органами МСУ может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом..., преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов (кроме делегированных порученных органам МСУ государственных задач) (п. 1, 2).

Ст. 9. Финансовые ресурсы органов МСУ

Органы МСУ имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (п. 1).

Финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом (п. 2).

По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов МСУ должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы МСУ вправе определять в пределах, установленных законом (п. 3).

Ст. 10. Право местных органов самоуправления на ассоциацию

Органы МСУ имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами МСУ для осуществления задач, представляющих общий интерес законом (п. 1).

Ст. 11. Правовая защита местного самоуправления

Органы МСУ должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов МСУ.

**Извлечения понятий, определений и норм
из декларации местного самоуправления
в государствах-участниках Содружества Независимых Государств¹**

Ст. 1. Право на местное самоуправление

Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства.

Территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Эти права гарантируются конституциями и действующим законодательством.

Ст. 2. Государство и местное самоуправление

Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите. Государство принимает меры по поддержке и развитию местного самоуправления.

¹ Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – №6. – С. 85–89.

Органам местного самоуправления может быть передано (делегировано) осуществление отдельных полномочий государственных органов власти и управления с одновременным наделением их достаточными ресурсами. Осуществление делегированных функций подконтрольно государству. Государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством.

Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения.

Ст. 3. Органы местного самоуправления

Органы местного самоуправления ответственны перед населением.

Собственная компетенция органов местного самоуправления устанавливается законами и должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения.

По согласию органов местного самоуправления допускается взаимная передача их полномочий.

Представительный орган местного самоуправления избирается населением путем свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Порядок взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления устанавливается законами и уставами местного самоуправления.

Ст. 4. Экономические основы местного самоуправления

Законодательство о местном самоуправлении должно устанавливать права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий.

Представительный орган местного самоуправления принимает местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется: государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня; стабильностью экономического законодательства.

Таким образом, анализ норм, терминов и понятий, изложенных в *Европейской хартии местного самоуправления и Декларации местного самоуправления в государствах-участниках содружества*, раскрывает понятие местного самоуправления и его правового регулирования.

В этих документах, особенно в *Европейской хартии местного самоуправления*, достаточно четко представлены и системно изложены понятия и термины, другие нормы, отражающие сущность местного самоуправления, такие как местное самоуправление, муниципальное образование, территории муниципальных образований, сфера компетенции местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, нормы регулирующие условия осуществления полномочий на местном уровне, вопросы обладания достаточными собственными финансовыми ресурсами.

В этой связи предлагается, при разработке соответствующих изменений и дополнений в базовые законы по вопросам местного самоуправления учесть и использовать эти нормы, понятия и термины.

Далее предлагаются следующие дефиниции, для использования при совершенствовании нормативных правовых актов.

Понятие местного самоуправления

1. *Местное самоуправление* – система органов местного самоуправления в Кыргызской Республике, гарантированное законодательством Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ самостоятельно выполнять функции и полномочия, определенные законодательством и предоставляющая услуги в интересах населения, проживающего на соответствующей территории административно-территориальной единицы (село, поселок, город). Орган местного самоуправления состоит из местного кенеша и исполнительно-распорядительного органа.

2. *Местный кенеш* – это представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избранных населением административно-территориальной единицы путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, на условиях и в порядке, установленных законом.

3. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления образован для предоставления кенешу профессиональных консультаций и обеспечения эффективного управления собственными и делегированными функциями.

4. Порядок взаимодействия органов местного самоуправления устанавливается законами и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

5. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики и законодательством Кыргызской Республики, принимают нормативные правовые акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Муниципальное образование

1. Единицей местного самоуправления в Кыргызской Республике является административно-территориальное муниципальное образование.

2. Муниципальное образование – это образование, созданное в границах административно-территориальной единицы – села или города, или нескольких административно-территориальных единиц.

3. Право на местное самоуправление административно-территориальным единицам и муниципальным образованиям гарантируется Конституцией и законодательством Кыргызской Республики.

4. Управление делами в муниципальном образовании, осуществляется органами местного самоуправления, состоящими из местного кенеша и его исполнительно-распорядительного органа – муниципалитета.

В состав муниципального образования могут входить один или несколько населенных пунктов.

В одном муниципальном образовании могут создаваться один или несколько муниципалитетов. (Это позволит иметь один местный кенеш в муниципальном образовании и один или несколько муниципалитетов).

Сфера компетенции органов местного самоуправления

1. Основные функции и полномочия органов местного самоуправления устанавливаются законом Кыргызской Республики.
2. Органы МСУ в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетентности и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.
3. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Защита территориальных границ муниципального образования

При любом изменении территориальных границ муниципального образования необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами МСУ, или в случае необходимости посредством референдума.

Соответствие административно-организационных структур и средств задачам органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая законодательство Кыргызской Республики, сами определять свои внутренние административно-организационные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.
2. Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые решения.

Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус выборных лиц органов местного самоуправления должен обеспечивать свободное осуществление их мандата, функций и полномочий.
2. Статус депутатов местных кенешей должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за проезд, суточные или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

Административный контроль деятельности органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль деятельности органов местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики или законом и преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.
2. 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.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией Кыргызской Республики или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

Право местных органов самоуправления на ассоциацию

Органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес законом.

Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции и законодательстве Кыргызской Республики принципов и норм, касающихся местного самоуправления.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И ИНФОРМАТИЗАЦИИ ГОССЛУЖБЫ

Б.П. Ализода

канд. филос. наук, доц. Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан

М.Т. Абдиева

ведущий специалист кафедры Управления экономики и финансами Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан

После достижения мира и согласия в Таджикистане, как и в Центральноазиатском регионе в целом, активизировался процесс поиска возможностей самобытного пути развития, основанного как на прошлом историческом опыте, так и на современных достижениях науки и техники. По утверждению Президента Республики Таджикистан (РТ) Эмомали Рахмонова, "... только через познание исторического прошлого, через национальное самосознание можно определить будущее новых поколений" [1].

В современном Таджикистане реформирование политической и административной системы общества требует качественных сдвигов в науке, культуре, образовании и развития информационных технологий. В условиях политических, социальных, экономических преобразований проблема реформирования профессионального образования, внедрение информационных технологий в систему переподготовки и повышения квалификации государственных приобретает особенно важное значение.

Таджикистану (как и другим постсоветским республикам) в наследство от Советского Союза остались чиновники, прошедшие советскую школу подготовки и умеющие работать в условиях жесткой централизации и планового хозяйства. В настоящее время в государственных органах РТ работают в основном эти кадры.

В кардинально изменившихся условиях потребовались госуправленцы нового типа, которые могли бы выполнять свои функции соответственно требованиям времени и общества – умеющие оперативно, грамотно решать задачи переходного периода. Опыт передовых стран показывает, что эффективность государственного управления напрямую зависит от совершенства системы его организации, одной из составляющих которой является современные информационные технологии.

Информатизация, согласно закону РТ “Об информатизации” от 6 августа 2001 года, означает социально-экономический и научно-технический прогресс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей реализации прав граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Выступая на всемирном саммите по информационному обществу в Тунисе, Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмонов отметил, что “...каждый человек должен быть наделен правом доступа к информации и знаниям, использованию и обмену ими для реализации своих творческих и интеллектуальных способностей, тем самым содействуя не только улучшению своего благосостояния, но и развитию общества и человечества в целом... Информационные системы и технологии призваны быть катализаторами последовательного и исторически созидательного характера... человеческой цивилизации” [2].

В прикладном аспекте информатизацию можно определить как внедрение информационных технологий в повседневную практику с целью создания и развития единого информационного пространства на локальном и/или глобальном уровнях. И вполне естественно, что информатизация в развитых странах все шире внедряется, прежде всего, в государственном управлении [3, 4].

Эффективность государственного управления во многом определяется информационными технологиями, которые обеспечивают качественные решения, принципиально новый уровень предоставления государственных услуг гражданам и организациям и снижение административно-аппаратных расходов.

В Таджикистане информатизация структур государственной службы принимается как требование времени, значение и государственную важность которого трудно переоценить. Для реализации этой задачи на государственном уровне намечены конкретные мероприятия. Информатизация в государственном управлении намечается по следующим основным направлениям:

- электронный документооборот
- информационно-аналитические системы (ИАС)
- централизованные государственные регистры
- электронные закупки для государственных нужд.

На современном уровне развития информатизации в республике наиболее реальна организация электронного документооборота, который резко повысит эффективность управления.

В настоящее время система информационного обеспечения управления государственной службы использует устаревшие методы передачи писем и информации с курьерами и по телефонной связи.

Сервер, связывающий все госучреждения (министерства и ведомства) с Управлением госслужбы, принимает и отправляет электронные версии документов только по городу Душанбе. Отсутствует сеть, покрывающая всю республику (основная трудность представляется в высокогорном характере основной части территории республики). Следовательно, управление госслужбы не обеспечивается полной информацией о государственной службе Республики Таджикистан. Это приводит к большим затратам времени и средств при принятии решений, что, в свою очередь, снижает эффективность работы государственной службы.

Для анализа проблемы совершенствования информационного обеспечения государственной службы Республики Таджикистан составлена следующая таблица.

Анализ стейкхолдеров*

Стейкхолдер	Характеристики	Интересы и ожидания	Чувствительность к межпрограммным вопросам	Возможности и недостатки	Выводы
Органы госуправления	Гос. учреждение	Основа для оперативного управления. Имидж.	Готовность к внедрению	Отсутствие ресурсов, знания, опыта	Повышение эффективности управления
Министерства и комитеты	Гос. учреждение	Своевременное получение информации. Оперативность	Готовность к внедрению	Потенциально готовы, но не имеют ресурсов, знания и опыта	Повышение эффективности в решении отраслевых вопросов
Всемирный банк	Важный экономический фактор	Эффективная работа органов госслужбы	Финансовая поддержка новых технологий	Финансы – недоверие к органам государственной власти	Потенц. донор

* Стейкхолдер – заинтересованное лицо, стороны, участники

Цели проекта:

Краткосрочные

- Подготовка в достаточном количестве кадров;
- Создание правовой базы и государственной программы по информатизации общества;
- Организация или реформирование образовательных учреждений по подготовке специалистов в области информатизации общества;
- Достаточное финансирование поступления из бюджета, международные инвестиции.

- Создание Правительством условий для привлечения компаний-поставщиков услуг Интернет.

Среднесрочные

Совершенствование информационного обеспечения Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан:

- Снижение затрат времени для обмена информацией
- Своевременное принятие решений.

Долгосрочные

- Реформы государственной службы Республики Таджикистан в вопросах исполнения информационных технологий
- Обеспечение прозрачности деятельности госслужбы.

План реализации

Для совершенствования информационного обеспечения Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, необходимо следующее:

1. Создать сеть, охватывающую все органы государственного управления как на центральном, так и на местном уровнях:

- Подготовить достаточное количество квалифицированных кадров пользователей. Обучить как уже работающих госслужащих, так и будущих пользователей современных информационных технологий
- Создать сеть по всей республике (технически)
- Закупка оборудования
- Инсталляция оборудования
- Настройка оборудования; Финансовое обеспечение сети.

2. Создать сайты учреждений государственной службы:

- Принять решение о создании веб-сайтов Управления госслужбы и его подразделений на местах, а также во всех министерствах и ведомствах, органах местной власти
- Обеспечить финансирование проекта
- Подготовить достаточное количество кадров, осуществляющих заполнение сайта (вэб-дизайнеры)
- Подготовить технические задания по проведению тендера на разработку вэб-сайта
- Подготовить пакеты документов для проведения тендеров
- Проведение тендеров на разработку вэб-сайтов
- Реализация проекта
- Продолжить формирование и обновление базы данных государственной службы
- Создать локальную сеть в Управлении государственной службы.

Индикаторы мониторинга

- Своевременное принятие и исполнение решений
- Количество просмотров сайтов
- Количество обращений, поданных на конкурс благодаря сайту
- Количество в процентах, подключенных к сети учреждений государственной службы.

Проводит мониторинг

- Правительство
- Эксперты Всемирного банка
- Эксперты Управления госслужбы.

План проведения оценки проекта**I. Оценка будет проводиться во временных рамках:**

- а) на начальном этапе, в начале проведения проекта
- б) промежуточная, т.е. после проведения проекта через 1 год
- в) окончательная оценка.

II. В плане оценки заинтересованными сторонами являются:

- а) Правительство
- б) Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан
- в) Все органы государственного управления (все министерства и комитеты, центральные и местные органы государственной власти)
- г) Политики и общественность
- д) Всемирный банк.

Все они имеют, как правило, различные интересы и цели. Оценка проводится на промежуточном (начальном, окончательном) этапе проведения проекта для выявления текущих проблем.

Организатором оценки является Всемирный банк.

Источники информации

- а) Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан
- б) Все министерства и комитеты.

Для сбора информации будут предложены следующие вопросы:

- Сколько министерств и ведомств будут охвачены сетью?
- Соответствует ли содержание сайта международным стандартам?
- Сколько входов на сайт зарегистрировано?
- Какой объем финансирования освоен?

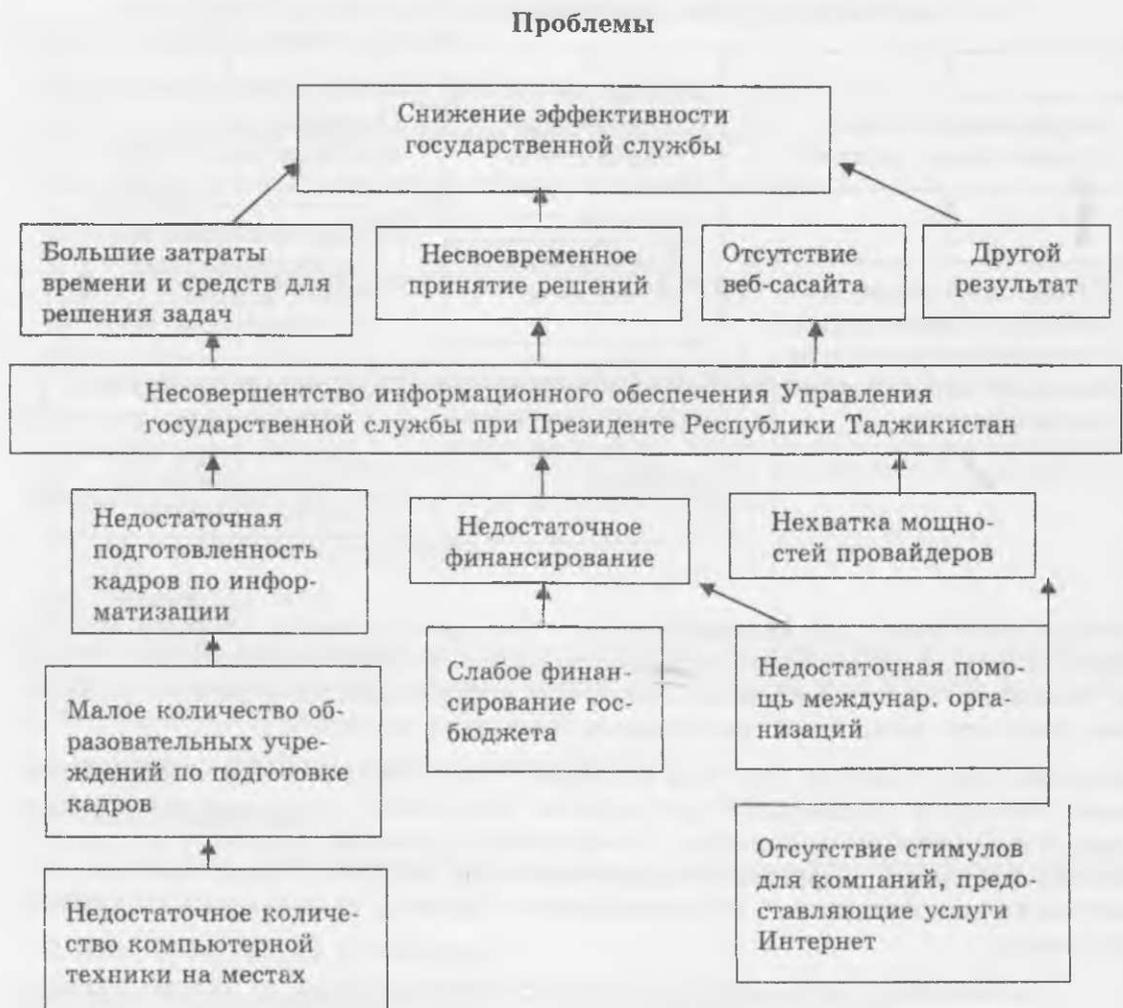


Сегодня глобальная информационная сеть Интернет является главным инструментом перехода человечества от индустриальной к информационной эре. Интернет является главным мировым источником информации, оперативным глобальным средством связи, базой для развития технологии будущего.

Пользователи, имеющие доступ к Интернет, могут получить эту информацию, также используя специальное программное обеспечение – так называемые программы просмотра веб-документов. Необходимым условием широкого использования веб-технологий в органах государственного и местного управления является построение государственной информационной системы, включающей следующие компоненты:

- Современная телекоммуникационная инфраструктура на основе каналов связи различной природы (кабельные, радиорелейные, спутниковые и др.);
- Распределенная иерархическая компьютерная сеть, входящая в информационное пространство Интернета и объединяющая информационные системы центральных местных органов государственной власти, органов местного самоуправления (джамоатов).
- Система государственных информационных ресурсов, построенная по технологии Интернета и включающая регистры, банки данных.

- Интеграция информационных ресурсов центральных и местных уровней, построение базовых ресурсов (регистры правовой информации, юридических и физических лиц) по технологии распределенных банков данных.
- Обеспечение эффективного доступа к информационным ресурсам на всей территории страны;
- Использование веб-технологий позволяет в будущем строить системы дистанционного обучения и консультирования сотрудников органов государственного и местного управления. Таким образом информатизация государственной службы – это процесс сложный, финансовоемкий, разнонаправленный, но нужный и актуальный. Скорейшая, полномасштабная и умелая его организация будет способствовать повышению эффективности государственного управления.



Литература

1. Анисимов С.А., Петров А.В. Основные направления деятельности органов государственной власти и нормативно-правовая база их информационно-аналитического обеспечения // Информационные технологии в структурах государственной службы. – М.: Изд-во РАГС, 1999. – С. 17–19.
2. Ниезов А.С. Об информационной безопасности Республики Таджикистан // Вестник ИПК ГС РТ. – 2006. – №1. – С. 84–95. (На тадж. яз.)
3. Теория управления: Учебник. – М.: Изд-во РАГС, 2004.
4. Федулов Ю.Г. Основы автоматизированного организационного управления. – М.: Изд-во. РАГС, 1997. – 192 с.

МЕХАНИЗМЫ ПРОЗРАЧНОСТИ В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Б. Дюшембиев

первый заместитель начальника Бишкекского
городского управления Госрегистра

Открытость информации и контроль со стороны местных выборных органов являются ключевыми принципами современного подхода к управлению муниципальной собственностью во всем мире¹.

В Кыргызской Республике процесс управления муниципальной собственностью должен носить открытый характер, что зафиксировано требованиями законодательства, относящегося к сфере местного самоуправления. Есть также специальный закон о доступе к информации², который относит информацию о муниципальной собственности к видам информации, которые органы местного самоуправления обязаны обнародовать.

Некоторые города Кыргызстана начали движение в этом же направлении. Например, в стратегическом плане управления муниципальной собственностью в Узгене, утвержденном городским кенешем, записано:

- ☞ Население города, городская управа и городской кенеш имеют доступ к информации о муниципальной собственности, а также о политике и конкретных действиях в данной области.
- ☞ Цели и общие принципы управления муниципальной собственностью, а также стратегические решения утверждаются городским кенешем.
- ☞ Городская управа готовит и представляет городскому кенешу годовой отчет о состоянии муниципальной собственности, и этот отчет доступен населению для ознакомления.

¹ Gibson, Virginia, Nick French, and Melanie Oughton. 2002. *Whose Property Is It Anyway?* – London: Royal Institution of Chartered Surveyors.

² Закон Кыргызской Республики “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики” от 28 декабря 2006 г. // Нормативные акты КР. – Бишкек, 2007.

Городская управа осуществляет полный контроль над всеми доходами и расходами, связанными с муниципальной собственностью, и отражает результаты в годовых отчетах.

В Узгене происходит практическое внедрение принципов гласности при принятии важных решений об объектах муниципальной собственности. Так, решение о продаже двух объектов принималось на заседании кенеша, о котором было заранее широко объявлено населению.

В стратегии управления муниципальными землями Жалалабата записано, что *“процесс и результаты управления землей полностью прозрачны для кенеша и населения за счет регулярной обязательной отчетности мэрии, регулярного обнародования итогов управления и проведения общественных слушаний*. Кроме того, стратегия содержит специальный раздел, посвященный информационному обеспечению, в котором записано, что управление муниципальной собственностью города должно обеспечить наличие систематической, компьютеризированной информации, связанной с управлением муниципальной землей, в частности по следующим разделам:

- а) баланс муниципальных земель и его изменения за год;
- б) результаты регистрации прав на муниципальную землю;
- в) полная база данных по всем действующим договорам об аренде земли;
- г) база данных по выставлению участков на торги и результатам торгов;
- д) финансовые результаты, связанные с землей и их анализ;
- е) анализ выполнения стратегии за год¹.

Понятно, что прозрачность в управлении муниципальной собственностью обеспечивается системой распределения полномочий и ответственности между представительным и исполнительным органами местного самоуправления. В то же время закон Кыргызской Республики о местном самоуправлении² определяет, что муниципальная собственность – это собственность местного сообщества, которая находится во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления. Муниципальная собственность является общественным достоянием и служит для удовлетворения социальных и жизненно важных потребностей местного сообщества.

Будучи собственниками, местные сообщества имеют право непосредственно участвовать в процессах управления муниципальной собственностью, контролировать действия представительных и исполнительных органов местного самоуправления и влиять на принимаемые ими решения³. Хорошим инструментом такого влияния стали в Кыргызской Республике общественные слушания по управлению муниципальной собственностью. Широкая информированность населения об эффективном управлении муниципальной собственностью экономически и политически выгодна местному самоуправлению. Вопросы, связанные с муниципальной собственностью,

¹ Каганова О., Унделанд Ч. Управление коммунальной собственностью в городах Кыргызстана: Метод. и практ. пособие / Урбан. институт. – Бишкек, 2001.

² Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении местной государственной администрации” // Сб. зак. КР по местному самоуправлению. – Бишкек, 2008. – С. 74–98.

³ Асанкунов Б., Бекбасарова Г. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике: Учеб. пособие. – 2-е изд., доп. и перераб. – Бишкек, 2007. – С. 73.

понятны и близки населению. Поэтому более открытое, демократичное, полезное и выгодное для населения использование муниципальной собственности неизбежно повысит доверие населения и в конечном счете политический капитал городского руководства.

Финансы. Сообщество должно знать, как управление муниципальной собственностью влияет на его финансовое положение. Эффективное управление муниципальной собственностью приведет к росту доходов и снижению расходов муниципалитета, что непосредственно отразится на благосостоянии населения. Например, Если орган местного самоуправления сумеет повысить доходы от аренды своего имущества и использует их на ремонт крыши в школе, население оценит это положительно. Однако еще большую поддержку такие решения получают в случае, если они будут приняты с учетом мнения населения, высказанного в процессе общественных слушаний.

Экономика. Для привлечения инвестиций необходимо снять чрезмерные ограничения на использование земельных участков. Чтобы не вызвать при этом конфронтации, необходимо соответствующее одобрение общественности. Это скажется на общем экономическом климате на территории муниципалитета. Частные предприниматели охотнее будут инвестировать в экономику сообщества, создавать рабочие места и повышать доходы населения. Например, если муниципалитет начнет предоставлять участки под застройку через продажу их в собственность или многолетнюю аренду и снимет ограничения по целевому использованию участков, предприниматели будут чувствовать себя защищенными и начнут охотнее вкладывать средства в строительство, создание новых объектов производства и сферы услуг.

Однако судьба некоторых объектов и земельных участков волнует сообщество по социальным и культурным мотивам. Сняв ограничения волевым способом и в одностороннем порядке, не проконсультировавшись с общественностью, можно вызвать в сообществе необоснованные сомнения и даже протест. Этого можно избежать с помощью общественных слушаний, в процессе которых сообществу будет подробно объяснена экономическая выгода от таких решений: обеспечив инвесторам надежные права и сняв ненужные ограничения, сообщество сможет получить от участка гораздо больше дохода за счет более высокой продажной цены или арендной платы.

Престиж, формирование имиджа демократической страны, улучшение инвестиционного климата. Если имущественные права органов местного самоуправления будут четко отражены в законах, разумно реализованы на местах, а сообщество получит возможность принимать участие в решении отношений собственности через общественные слушания, Кыргызстан займет лидирующее положение в сфере управления собственностью среди всех среднеазиатских государств, что будет способствовать поднятию престижа страны.

Что может быть предметом обсуждения на общественных слушаниях по муниципальной собственности? Общественные слушания целесообразно организовать по поводу следующих вопросов.

- О продаже общественного значимого объекта (клуба, детсада).
- О передаче в частное управление общественного значимого объекта (парка, пляжа).
- О стратегии управления муниципальной собственностью (внедрение прозрачных, конкурсных процедур).
- О стратегии управления землей.

- О распределении земли под индивидуальное жилищное строительство.
- Отчеты о получении и использовании доходов от управления муниципальной собственностью¹.

В собственности органов местного самоуправления остается множество объектов муниципальной собственности, которые целесообразнее продавать, чем тратить средства на их содержание. Поэтому в ближайшие годы многие муниципалитеты столкнутся с необходимостью приватизации (продажи) таких объектов. Но эти меры не всегда встречают поддержку и одобрение населения. Чтобы сделать эти процедуры прозрачными и понятными, чтобы не вызвать подозрений и напряженности в обществе, решать судьбу таких объектов нужно публично, организовав общественные слушания.

Иногда такие слушания становятся просто необходимыми. Например, в городе N есть здание детского сада. Его на постоянной основе арендует частный детский дом, который регулярно получает гранты от международных благотворительных фондов. Спонсоры согласились произвести в здании капитальный ремонт при условии, что оно будет выкуплено детским домом в собственность. Городская управа, обсудив вопрос, пришла к выводу, что средств на содержание здания в бюджете города нет и согласилась продать здание детскому дому. Но по городу поползли слухи о том, что горуправа распродает последнее и за гроши отдает неизвестно кому бывший детский сад. Лидеры местного самоуправления испугались подозрений в коррупции и осуждения со стороны горожан и отказались от затеи. В результате здание продолжает разрушаться, так как деньги на его капитальный ремонт спонсоры не дали. Денег, поступающих от аренды, едва хватает на поддержание здания в полуаварийном состоянии, тогда как продажа могла бы принести в местный бюджет солидную сумму “живых денег”. Напрашивается вывод: именно общественные слушания и своевременное разъяснение ситуации сообществу могли бы изменить ситуацию.

В случае передачи части прав на муниципальный объект в частное управление слушания также могут оказать неоценимую помощь органам МСУ. Например, жители Балыкчи согласились с инициативой мэрии передать деградирующий балыкчинский пляж в частное управление. Это было сделано благодаря первым в истории Кыргызстана общественным слушаниям по передаче муниципального имущества в частное управление.

Предварительно мэрия создала рабочую группу для разработки проекта по передаче парко-пляжной зоны Балыкчи в частное управление. Чтобы в полной мере защитить интересы горожан и привлечь большее количество туристов, рабочая группа провела специальное социологическое исследование, которое выявило ожидания населения и отдыхающих, их требования и пожелания в отношении модернизации балыкчинского пляжа. Основные из этих пожеланий легли в основу технического задания, выполнение которого будет возложено на частного управляющего.

Прежде всего, было предусмотрено новое покрытие пляжа песком, строительство туалетов и кабинок для переодевания, обеспечение питьевой водой, организация комфортабельных точек питания и т.д. Кроме того, был сделан расчет потенциальной доходности усовершенствованного пляжа, предусматривающий получение прибыли частным управляющим. Таким образом, договор на частное управление был заключен с учетом интересов всех сторон.

¹ Общественные слушания и собрания: опыт Кыргызской Республики: Практик. учебн. пособие. – 2-е изд, перераб. и доп. – Бишкек, 2007. – С. 58.

Однако, несмотря на это, проект не избежал общественного недоверия. В городе распространились слухи о “продаже”, “прихватизации” городского пляжа. Население было настроено отрицательно и ничего хорошего от инициативы мэрии не ожидало. Тогда было решено провести общественные слушания.

На слушаниях эксперты и рабочая группа представили населению подробную информацию о проекте. Эксперты объяснили, что базовые услуги – вход в паркопляжную зону, питьевая вода и часть туалетов обязательно будут предоставляться всем желающим бесплатно. Далее, прекратится разрушение и обветшание зоны, при ее обустройстве будут соблюдены все санитарно-гигиенические и экологические нормы, а это выгодно городу¹. Это помогло убедить жителей Балыкчи согласиться с решением отдать (но не продать!) пляж в руки частного управляющего, несмотря на то, что изначально проект вызывал у сообщества некоторые опасения. Общественные слушания их опровергли, “добро” на запуск проекта было получено. Напряжение было снято.

Особенно важно устраивать слушания при утверждении стратегии управления муниципальной собственностью. В прошедших в 2006 г. в Жалалабате² общественных слушаниях приняли участие представители городских сообществ, квартальных комитетов, управ, товариществ собственников жилья, депутаты городского кенеша, лидеры НПО, СМИ, а также гости – представители городов Каракола, Таласа и Карабалты. Председатель горкенеша рассказал о текущей ситуации в управлении землями города и существующих проблемах. О том, что причиной возникновения данного проекта стало желание города упорядочить весь процесс предоставления прав на муниципальные земли.

Первый вице-мэр и начальники управлений городской архитектуры и госрегистра рассказали о проекте стратегии управления муниципальными землями Жалалабата. Отвечая на вопросы участников слушаний, первый вице-мэр отметил, что все процедуры будут проводиться при равных условиях для всех горожан. А к тем, кто самовольничает, будут применены санкции правоохранительных органов. Главный архитектор Жалалабата подчеркнул, что “золотой фонд” города составляет около 20 участков по 500 кв. метров. Это обширные участки для важных объектов. Есть даже надежды, что на них будут построены многоэтажные дома.

“Есть уже и такие инвесторы, – сказал архитектор, отметив, что все процедуры будут прозрачны. – Будут участвовать депутаты. По мере необходимости будем проводить общественные слушания”. Депутаты и горожане, выступая на слушаниях, интересовались не только собственными проблемными участками, но также выражали заботу о порядке в городе. Особенно остро жалалабатцы ставили вопрос о самовольном строительстве и захвате пустующих участков. На слушаниях было принято решение уточнить данный проект с учетом высказанных предложений горожан и депутатов и представить на утверждение городского кенеша.

¹ Договор с частным управляющим был заключен и через год расторгнут по инициативе самого управляющего после событий марта 2005 г. и напряженной социально-политической обстановки в Балыкчи в течение 2005–2006 гг. Эти события привели к тому, что прогноз доходов, на котором строил свою стратегию частный управляющий, не оправдался по политическим причинам. В настоящее время мэрия Балыкчи ведет работу по подготовке нового конкурса для привлечения частного управляющего.

² Общественные слушания и собрания: опыт Кыргызской Республики: Практик. учебн. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – Бишкек, 2007. – С. 58.

Распределение земли под индивидуальное жилищное строительство – всегда очень острый и болезненный вопрос, особенно в городах. Тем более его следует обсуждать с привлечением самых широких слоев сообщества. Общественные слушания в данном случае – эффективный инструмент. Также общественные слушания могут быть полезны и эффективны при обсуждении Правил землепользования и застройки перед их принятием представительным органом местного самоуправления¹.

Судьба доходов от продажи (приватизации) объектов муниципальной собственности должна волновать многих представителей сообщества. Общеизвестным во всем мире является следующее правило: доход от продажи должен тратиться только на капитальные вложения (в частности, на капитальный ремонт или новое строительство), а не “проедаться” на текущие расходы. К сожалению, соблазн поступить именно так часто присутствует в мотивах поведения органов местного самоуправления. Однако нельзя допускать, чтобы доходы от приватизации растрачивались на выплату зарплат или другие текущие расходы. Именно поэтому вопрос о приватизации (продаже) объектов муниципальной собственности рекомендуется выносить на общественные слушания.

С точки зрения общенационального интереса, при решении вопросов общепользования муниципальной собственности прозрачность действий органов местного самоуправления особенно важна, потому что оперативный контроль со стороны государственных органов в данном случае не правомочен (муниципальная собственность независима и не подлежит государственному контролю).

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКАДЕМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ПЕРЕПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Г.Р. Макашева

докт. хим. наук, проф.
вице-ректор, директор Института переподготовки
и повышения квалификации государственных служащих
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

А.К. Тулебаева

заместитель директора Института переподготовки
и повышения квалификации государственных служащих
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

Вхождение Казахстана в число 50 наиболее конкурентноспособных стран мира определяет стратегически важное значение образования и обучения персонала.

¹ *Высоковский А.А.* Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. – Бишкек: Ега-Басма, 2005. – С. 27.

Постоянное повышение квалификации кадров становится одним из основных приоритетов государственной политики Республики Казахстан. Государство должно иметь высокопрофессиональный аппарат, способный удовлетворять потребности общества и каждого гражданина. Одним из важнейших условий реализации этих задач, а также дальнейшей профессионализации государственной службы является совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Иными словами, для повышения эффективности государственной службы необходимо организованное, непрерывное и целенаправленное совершенствование профессиональных навыков и квалификации, что, собственно, и является главной целью обучения государственных служащих.

Казахстанская государственная служба формируется в соответствии с квалификационными требованиями, в которых установлены достаточно высокие критерии отбора, в том числе и по образовательному цензу. Вместе с тем, учитывая, что объем совокупных знаний в современном обществе, по расчетам американского эксперта в области рынка труда Д. Хэллета, удваивается каждые два с половиной года, проблема повышения квалификации, а зачастую переподготовки (переквалификации) государственных служащих приобретает государственный масштаб.

Именно поэтому в Казахстане столь значительное внимание уделяется обучению госслужащих. Постановлением правительства Республики Казахстан от 13.11.2000 г. №1706 была принята Концепция обучения государственных служащих, которая стала программным документом поэтапного совершенствования системы их обучения, повышения уровня профессионализма и компетентности.

В концепции впервые было дано определение основных понятий процесса обучения госслужащих и развития системы обучения в целом – подготовка, переподготовка, повышение квалификации, обучение на рабочем месте, самообразование. Главным требованием и принципом обучения государственных служащих, согласно концепции, является необходимость обеспечения неразрывной связи карьеры и обучения, его соответствия квалификационным требованиям, общедоступности, планомерности, последовательности, непрерывности и опережающего характера.

На Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан возложены функции переподготовки и повышения квалификации государственных служащих высшего управленческого звена, которые реализуются через Институт переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Основная деятельность института направлена на повышение квалификации и переподготовку государственных служащих в рамках государственного заказа с учетом потребностей, определяемых государственными органами.

Учебные программы переподготовки административных государственных служащих в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан №1457 от 11 октября 2004 г. дифференцированы по двум уровням:

Первый уровень – для государственных служащих, назначенных на руководящую должность.

Второй уровень – для лиц, впервые принятых на государственную службу.

Институт совместно с кафедрами, другими учебно-научными подразделениями академии обеспечивает переподготовку административных государственных служащих:

Администрации Президента Республики Казахстан

- Аппаратов: палат парламента, Верховного суда, Конституционного совета, Канцелярии премьер-министра, Управления делами Президента Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии
- Органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, Центральных исполнительных органов, Национального центра по правам человека, Комитета по судебному администрированию, ведомств центральных исполнительных органов
- Руководителей подразделений областных и районных акиматов, маслихатов, исполнительных органов.

Переподготовка государственных служащих осуществляется по заочно-очной форме обучения в течение шести недель (240 учебных часов, включая аудиторные занятия и самостоятельную работу слушателей).

Все учебные программы состоят из двух основных блоков:

- ◆ блок общеобязательных дисциплин
- ◆ блок специальных дисциплин.

По содержанию **блок общеобязательных дисциплин** первого уровня подготовки особое внимание уделяет вопросам государственного управления, системного планирования и бюджетного программирования в Республике Казахстан; эффективности деятельности государственных служащих; акмеологическим аспектам управления; проблемам формирования позитивного имиджа государственных служащих; регламентным процедурам.

Общеобязательные дисциплины второго уровня подготовки содержат вопросы правового обеспечения государственного управления; менеджмента в государственной службе; делопроизводства и электронного документооборота; антикоррупционного законодательства; организационной культуры.

Блок специальных дисциплин предполагает углубленное изучение дисциплин специализации.

Подготовительный (заочный) этап переподготовки начинается до прибытия в Академию с выполнения слушателем курсов переподготовки письменной самостоятельной работы (СРС). Особенностью данного этапа обучения является тесная взаимосвязь между институтом, кадровыми службами государственных органов и слушателями курсов переподготовки, а также активное использование современных средств телекоммуникации. Знакомство с академией, институтом, алгоритмом выполнения СРС и методическими рекомендациями проходит при помощи Интернета на веб-сайте академии. Выбор и согласование темы курсовой работы, график выполнения СРС, консультации преподавателя и промежуточный контроль осуществляются по электронной почте.

Слушателям первого уровня подготовки предоставляется право вместо курсовой работы подготовить аналитическую записку о проблемах и методах дальнейшего совершенствования деятельности госоргана или подразделения, которое они возглавляют.

Аналитические записки слушателей являются основой составления служебной записки в Администрацию Президента Республики Казахстан по вопросам дальнейшего совершенствования системы государственного управления.

В настоящее время в программе переподготовки реализуются следующие специализации:

- ☞ “Управление государственными финансами”
- ☞ “Государственное управление в Республике Казахстан”
- ☞ “Государственный менеджмент в Республике Казахстан”
- ☞ “Управление социально-психологическими процессами”
- ☞ “Организационно-правовые проблемы повышения эффективности управленческой деятельности”
- ☞ “Современные политические процессы и институты”
- ☞ “Системное планирование в рыночной экономике Казахстана”
- ☞ “Проблемы повышения эффективности управления государственными финансами”
- ☞ “Менеджмент и управление человеческими ресурсами”.

Тематика курсов постоянно обновляется в соответствии с динамикой развития государственного управления и требованиями, предъявляемыми к профессиональному уровню государственных служащих.

Учебный процесс проходит на основе использования эффективных и прогрессивных форм и методов обучения. Повседневной учебной практикой стали проблемные курсы, ролевые и деловые игры, “круглые столы”, “мозговые атаки”, “кейс-стади”, дискуссии и тренинги, мини-конференции. При проведении учебных занятий применяются дидактические и методические материалы, основанные на использовании современной компьютерной, видео-, мультимедиа-техники.

Для оценки качества обучения используются различные формы контроля знаний в зависимости от формы и методов проведения обучения. Понимая, что успешное обучение государственных служащих во многом зависит от качества реализуемых учебных программ дополнительного образования, эффективности форм и методов обучения, институт придает большое значение подготовке учебных программ.

Разработка учебных программ начинается с процедуры согласования тематики предстоящих курсов переподготовки с заинтересованными государственными органами. Для разработки каждой программы (учебного плана) создается рабочая группа, в которую входят представители кафедр, работники института, агентства, ученые, специалисты-практики. При разработке образовательных программ рабочая группа руководствуется следующими принципами:

- ☞ программа должна быть ориентирована на определенную, конкретную аудиторию с учетом квалификационных категорий слушателей, а следовательно, специализации, уровня квалификации, стажа работы по специальности и стажа государственной службы;
- ☞ должна носить опережающий характер. Эффект опережения достигается внедрением в учебный процесс специальных курсов, которые читаются ведущими учеными;
- ☞ соответствовать принципу непрерывности обновления знаний и непрерывного образования, который достигается, в частности, путем пересечения программ переподготовки и повышения квалификации с траекторией подготовки магистров по специальности “Государственное и местное управление”;
- ☞ отвечать принципу учета отечественного и зарубежного опыта переподготовки государственных служащих;

- ☞ быть технологичной, иметь блочно-модульный принцип построения, позволяющий без особых усилий заменять, дополнять и реструктурировать учебный материал.

Учитывая, что практически у всех слушателей есть высшее образование, а часто и два образования, некоторые имеют ученые степени и знакомы с современными дидактическими методами передачи информации, выезжают за рубеж, участвуют в международных встречах и семинарах, особую значимость приобретает уровень научно-педагогического состава в системе обучения государственных служащих.

Занятия на курсах проводят высокопрофессиональные профессора и преподаватели Академии государственного управления, ведущие ученые других учебных заведений, научно-исследовательских центров, руководители государственных органов. Есть преподаватели, освоившие современные интерактивные методы обучения на сертифицированных семинарах.

В свете совершенствования системы государственного управления и дальнейшей ее модернизации перспективными направлениями деятельности Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих являются:

- создание системы обучения государственных служащих, адекватной современным требованиям;
- новый качественный уровень обучения и приведение его в соответствие с реальными потребностями государственных органов;
- дистанционное обучение (обучение на рабочем месте на основе дидактических приемов и методов с использованием средств телекоммуникаций) для государственных служащих и работников национальных компаний среднего и низового звена;
- акцентирование обучения высшего управленческого звена государственных служащих и национальных компаний на очную профессиональную переподготовку.

Все это будет способствовать решению задач по профессионализации государственной службы, увеличению ее кадрового потенциала, повышению общей информационно-технологической культуры.

ПРОБЛЕМЫ МОТИВАЦИИ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В КЫРГЫЗСТАНЕ

А.Э. Бектенова

ст. преподаватель Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

Результаты и опыт реформ, проводимых в Кыргызстане, показывают, что серьезным препятствием для ускоренного и качественного развития экономического и социального прогресса страны является сохранение системы государственного управления, не в полной мере отвечающей требованиям времени. В ряде случаев существующая система государственного управления отстает от радикальных ре-

форм, предпринятых за последние годы в политической, экономической и социальной сферах.

Административное управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля работы системы. Основными участниками являются все ветви государственной власти. В соответствии с Белой книгой [1], государственное управление в Кыргызской Республике строится на принципах качества и своевременности – все действия в рамках политики должны обеспечивать достижения поставленных целей с запланированным ожидаемым результатом и сроком. Это подразумевает ориентацию на конечный результат и включает развитие соответствующих систем мотивации, оценки и компенсации труда государственных служащих.

Для их поиска и создания новой методики оценки и компенсации труда госслужащих, необходимо ясное понимание мотивов работников и их предпочтений в отношении этой системы. Поэтому для изучения восприятия госслужащими системы оценки труда и его компенсации, а также изучения предпочтений и ожиданий людей, работающих в органах государственного управления, в декабре 2006 года автором при поддержке Государственного агентства Кыргызской Республики по делам госслужбы было проведено анкетирование среди сотрудников центральных министерств и ведомств. Всего было опрошено 163 человека из 13 министерств и ведомств. При проведении любого социологического опроса возникает вопрос выборки, точнее ее соответствия реальному количеству потенциальных респондентов. В данном случае с точки зрения социологии выборка считается приемлемой для общих выводов по всей совокупности опрошенных вне зависимости от их ведомственной принадлежности. Поэтому далее при проведении анализа данных ведомственная принадлежность рассматриваться не будет.

В ходе исследования были опрошены 86 мужчин и 77 женщин в возрасте от 20 до 60 лет. Среди мужчин преобладала возрастная группа от 20 до 30 лет – 37,2%, среди женщин – две возрастные группы: от 20 до 30 лет и от 41 до 50 лет, составившие по 31,2%. Подавляющее большинство респондентов – 96,9% имеют высшее образование, что говорит о высоком уровне образования корпуса государственных служащих в Кыргызской Республике. Причем число специалистов с высшим образованием одинаково велико как среди женщин, так и среди мужчин. Большого всего среди опрошенных было лиц, занимающих должности, соответствующие условной позиции главного специалиста – 34,4%. Эти служащие, как правило, несут основную рабочую нагрузку в министерствах и ведомствах Кыргызской Республики, выполняя большой объем как ежедневной текущей работы, так и разрабатывая документы стратегической направленности. Примерно столько же – 32,5% в числе опрошенных было руководителей среднего звена, которые также принимают на себя не только большой объем функций государственных органов, но и несут большую долю ответственности за результаты работы министерств и ведомств.

Мотивы выбора места работы

Решая для себя вопрос выбора места работы, человек обращается к “внешним” и “внутренним” факторам (мотиваторам). Это касается оценки внешней ситуации, своих возможностей и состояния, соответствия выбираемой профессии, интересам и склонностям.

Согласно классификации мотивов [2] выбора профессии и места работы выделяют доминантный тип профессиональной мотивации (устойчивый интерес к профессии), ситуативный тип профессиональной мотивации (влияние внешних жизненных обстоятельств, которые не всегда соответствуют интересам человека) и конформистский (суггестивный) тип профессиональной мотивации (внушающее влияние со сто-

роны ближайшего социального окружения – советы родных, друзей, знакомых). Очевидно, что эффективность труда жестко коррелируется с данной классификацией. Так, наиболее эффективным будет труд человека, профессия которого была определена доминантным типом профессиональной мотивации. Соответственно, наименее эффективным будет труд, определенный суггестивным типом профессиональной мотивации. Это положение важно для определения степени эффективности труда работников государственных организаций Кыргызской Республики.

Как показал анализ мотивов выбора места работы государственных служащих, хотя у 55% госслужащих преобладает доминантный тип профессиональной мотивации, все же значительная их часть (около 45%) выбрала государственные министерства и ведомства в качестве места работы, подчиняясь именно конформистскому (суггестивному) и ситуативному типам профессиональной мотивации. При этом почти пятая часть госслужащих попала на эту работу случайно, причем у женщин этот показатель существенно выше – среди них 24% случайных работников.

Уровень удовлетворения госслужащих условиями и характеристиками труда и уровень их трудовой активности

Уровень трудовой активности половины госслужащих (52,7%) составляет 90–100%. При этом все опрошенные, не имеющие высшего образования считают, что уровень их трудовой активности не превышает 70%. Это говорит о том, что половина госслужащих не полностью использует свой потенциал и свое рабочее время для исполнения должностных обязанностей, следовательно, необходимы дополнительные стимулы для повышения их трудовой активности.

Положительное воздействие на трудовую активность госслужащих продемонстрировали следующие факторы:

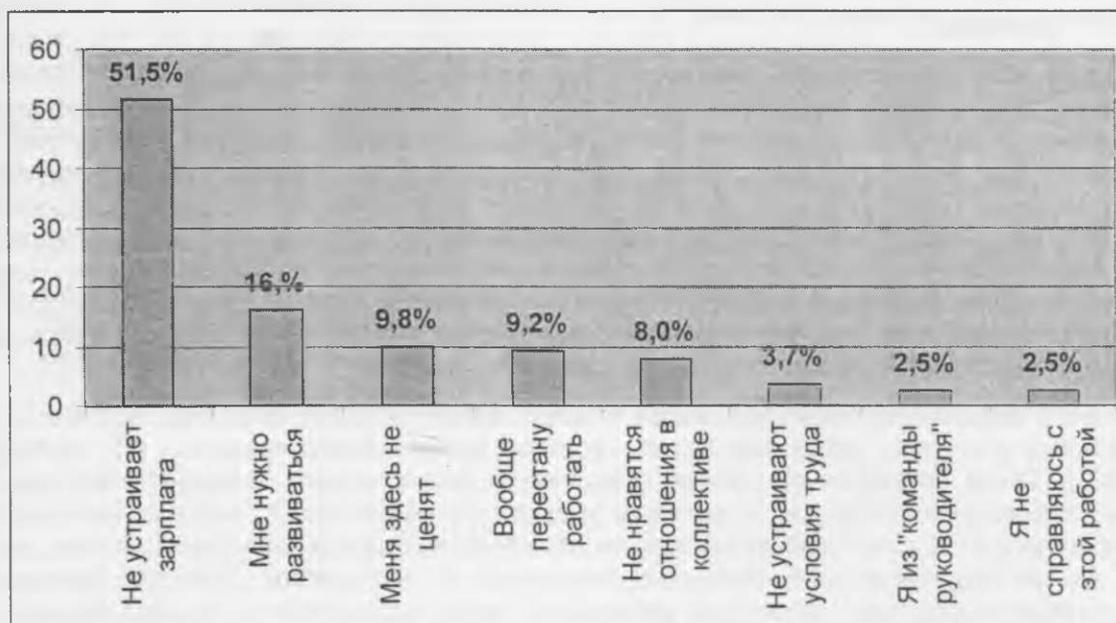
- материальное стимулирование – в целом 73%;
- моральное стимулирование – 75%,
- трудовой настрой коллектива – 71,2%;
- экономические нововведения в организации – 55,2%;
- элементы состязательности – 52,8%.

Для данного исследования важно, что фактор морального стимулирования в целом имеет большее значение, чем все остальные факторы, даже чем фактор материального стимулирования (75%, 73%). Причем, как видно из приведенных ниже данных, моральный фактор оказывает самое сильное воздействие на трудовую активность государственных служащих – 42,9% опрошенных ответили, что моральное стимулирование существенно повышает их трудовую активность. Это самый высокий показатель среди всех факторов. Такая ситуация во многом объясняется менталитетом кыргызстанских госслужащих и высоким уровнем образования, которые заставляют их видеть в своей работе не только источник материального благополучия, но и способ получения общественного признания и поощрения.

Причины увольнения с государственной службы

Среди возможных причин увольнения с государственной службы абсолютным лидером стал размер заработной платы – 51,5%. Однако почти 10% респондентов считают, что их не ценят по месту работы, 8% не нравятся отношения в коллективе, а еще 16% не видят возможностей для своего развития. Таким образом, изменение условий труда и коррекция намерения уволиться без изменения размера заработной платы возможна для 37,5% государственных служащих.

Возможные причины увольнения с государственной службы, %



Сведения о заработной плате

Размер своей заработной платы смогли назвать практически все опрошенные, однако составляющую часть, представляющую собой те или иные виды премий, больше половины опрошенных государственных служащих назвать не смогли. Это подтверждает теоретическое положение о том, что границы между заработной платой и стимулирующим вознаграждением в сознании государственных служащих нет. Нужно учесть, что большинство госслужащих – 63,1% получает очень небольшую заработную плату в сумме, не превышающей 3000 и 5000 сомов (29,4 и 33,7% соответственно). Такой незначительный размер заработной платы тем более не позволяет не отслеживать размеры премиальных вознаграждений. Все это говорит о том, что государственные служащие не видят связи между размером своей заработной платы и эффективностью труда.

Сведения о системах оценки труда и применяемых взысканиях

Из всех предложенных респондентам механизмов оценки труда, госслужащие уверенно подтвердили только использование аттестации – 63,2%. 22,1% набрал также вариант ответа “учитываются мнения коллег”. Меньше всего используется механизм “сколько сделал, столько получил”, что говорит о полном отсутствии взаимосвязи размера заработной платы с качественными и количественными показателями труда. Более 90% ответили, что их труд никак не оценивается. Все это говорит о крайне скудости методов оценки труда, применяемых в отношении государственных служащих.

Практически игнорируются такие методы оценки, как участие в профессиональных конкурсах, сдача тестов внутри организации и внешних профессиональных тестов, учет мнений клиентов и одобрение со стороны руководства коллектива. Неиспользование механизмов оценки труда приводит к тому, что госслужащие не

знают о них и не желают их расширения, не видя связи между оценкой и вознаграждением.

Выводы

Хотя у 55% госслужащих преобладает доминантный тип профессиональной Мотивации, все же значительная их часть (около 45%) выбрала государственные министерства и ведомства в качестве места работы, подчиняясь конформистскому (суггестивному) и ситуативному типам профессиональной мотивации. При этом почти пятая часть госслужащих попали на эту работу случайно. Этот факт должен привлечь внимание руководства, так как считается, что служба в республиканских ведомствах престижна и должна пополняться кадрами на конкурсной основе, что предполагает выбор наиболее ответственных и сознательно мотивированных кандидатов из всех возможных. Настораживает также тот факт, что наличие опыта в сфере госслужбы подтвердили только 1,2% опрошенных.

Фактор морального стимулирования в целом имеет большее значение, чем все остальные факторы, даже чем фактор материального стимулирования (75 против 73%). Такая ситуация во многом объясняется ментальными особенностями кыргызстанских госслужащих и высоким уровнем их образования, которые заставляют их видеть в своей работе не только источник материального благополучия, но и способ получения общественного признания и поощрения. Высокий уровень значимости для всех категорий работников имеет возможность самореализации, развития творческих способностей. Причем наблюдается ярко выраженный рост значимости возможности самореализации с ростом должности.

Социально-экономическая ситуация в стране и сложившийся уровень заработной платы чиновников заставляет большинство – 74,2% опрошенных госслужащих – искать дополнительные источники заработка, что создает дополнительные возможности для возникновения коррупции.

Среди возможных причин увольнения с государственной службы абсолютным лидером стал размер заработной платы – 51,5%. Однако почти 10% респондентов считают, что их не ценят по месту работы, 8% не нравятся отношения в коллективе, а еще 16% процентов не видят возможностей для своего развития. Таким образом, коррекция намерения уволиться без изменения размера заработной платы возможна для 37,5% государственных служащих.

Размер своей заработной платы смогли назвать практически все опрошенные, однако ее составляющую часть, представляющую собой те или иные виды премий, больше половины опрошенных государственных служащих назвать не смогли. Это подтверждает высказанное предположение о том, что границы между заработной платой и стимулирующим вознаграждением в сознании государственных служащих нет.

Многие респонденты не смогли высказаться относительно мер административного воздействия, что свидетельствует об отсутствии действующих формальных систем оценки, взысканий и мотивации труда госслужащих. Из всех предложенных респондентам механизмов оценки труда, госслужащие уверенно подтвердили только использование аттестации – 63,2%. Более 90% ответили, что их труд никак не оценивается. Все это говорит о крайне скудости методов оценки труда, применяемых в отношении государственных служащих. Неиспользование механизмов оценки труда приводит к тому, что госслужащие не знают о них и не желают их расширения, не видя связи между оценкой и вознаграждением.

Подавляющее большинство – 87,7% респондентов вообще не боятся увольнения, причем это самый низкий показатель среди всех предложенных вариантов нака-

заний. То есть, других видов наказаний госслужащие боятся еще меньше. Это свидетельствует об отсутствии системы оценки и взысканий. Кроме того, причина равнодушия к возможности потери работы почти трети респондентов заключается в том, что государственные служащие не дорожат своим местом.

Литература

1. Белая книга по реформе европейского управления. – Брюссель, 25 июля 2001 года, COM (2001) 428 final (Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final European Governance, a White Paper).
2. Чугунова Э.С. Социально-психологические особенности профессиональной мотивации в инженерной деятельности и проблемы творческой активности // Психологический журнал. – 1985. – №4.

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОБРАЗОВАНИИ И УПРАВЛЕНИИ

АНАЛИЗ ГОТОВНОСТИ К ЭЛЕКТРОННОМУ ОБУЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Г.З. Кудабоева

канд. экон. наук, доц.

Р.Ш. Базарбаева

канд. экон. наук, доц.

Э.А. Супитаев

ст. преподаватель

Государственная политика Кыргызстана, нацеленная на экономический и социальный прорыв, включает развитие интеллектуальных ресурсов и людского потенциала, ускорение и повышение качества образования всего населения республики на основе использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ).

Современные информационные и коммуникационные технологии влияют на все общественные отношения. Происходит становление нового, информационного общества. Новые технологии меняют не только способы производства продуктов и услуг, но и создают новые возможности для реализации гражданских прав, самореализации личности, получения знаний, воспитания нового поколения и проведения досуга. В информационном обществе сокращаются расстояния, происходит глобализация, создаются беспрецедентные возможности для развития регионов.

Уровень развития и проблемы ИКТ в Кыргызской Республике определяют необходимость перехода от политики, направленной на развитие отдельных отраслей информатизации, – связи и информационных технологий – к формированию общей стратегии вхождения в мировое информационное сообщество. Благодаря имеющимся технологическим возможностям основное направление политики можно переносить на формирование единого информационного пространства республики, развитие информационных ресурсов, баз данных и знаний и информационной инфраструктуры, которыми в равной мере могут пользоваться как государственные структуры, так и население республики в целом.

Для интеграции Кыргызстана в глобальное информационное сообщество и мировую информационную экономику в 2002 г. в Кыргызстане была принята Национальная стратегия “Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики”, которая заложила основные приоритеты, цели и задачи, принципы, положения и направления государственной политики в сфере ИКТ. В соответствии с этим важным правительственным документом информационно-

коммуникационные технологии (ИКТ) предоставят большие возможности для ускорения экономического развития и сокращения бедности. Основная цель развития ИКТ – способствовать достижению эффективности управления на всех уровнях, предоставление качественных государственных услуг, а также расширение возможностей электронного обучения государственных, муниципальных служащих, представителей местных сообществ и частного сектора в регионах.

Важное место в Стратегии развития ИКТ отведено созданию развитой информационной среды и широкомасштабному использованию национальных информационных ресурсов для продвижения электронного обучения, а значит, развития человеческих ресурсов и повышения потенциала целевых групп. Сюда входит: применение ИКТ для обучения взрослых, создание основанных на ИКТ систем электронного обучения, электронных учебников и компьютерных обучающих систем, в том числе для дополнительного образования взрослого населения, содействия освоению информационных систем служащими органов государственного управления и местного самоуправления.

Несмотря на важность и необходимость продвижения инновационного управленческого образования в Кыргызской Республике, существует ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться. Многие из них обусловлены “болезнью роста”. Это, прежде всего, противоречие между общественной потребностью в подготовленных специалистах в области государственного управления и местного самоуправления и способностью образовательных учреждений удовлетворить эту потребность. В этих условиях подготовленные кадры всех уровней, способные взять на себя ответственность за проведение реформ, становятся важным элементом формирования эффективной системы государственного управления и местного самоуправления.

Потребность в постоянном обновлении знаний и умений для выполнения усложняющихся профессиональных функций вызывает необходимость организации постоянного и непрерывного образования, оснащения учебного процесса новыми образовательными технологиями, позволяющими совершенствовать познавательный процесс с минимизированными материальными затратами и минимальным отрывом от рабочего места. Учитывая, что очная система обучения не всегда возможна для работников органов государственного и местного управления, электронная форма могла бы стать доминирующей.

Сегодня предлагается обучение с помощью средств электронной связи, когда субъекты образования (слушатели, преподаватели) могут участвовать в учебном процессе, несмотря на пространственную или временную удаленность. Преимуществом такого обучения является возможность учета индивидуальных темпов обучения, насыщенная и быстрая обратная связь с преподавателями. Удаленность друг от друга слушателей, преподавателей и учебных ресурсов предопределяет необходимость особых педагогических технологий обучения: лекционно-семинарской, проектной и креативной.

Учитывая мировой опыт, где электронные формы обучения способствуют решению важных государственных задач развития человеческих ресурсов и повышения потенциала целевых групп, Программа развития ООН (ПРООН в Кыргызстане) оказывает поддержку правительству Кыргызстана в продвижении электронных форм обучения в регионах. В настоящее время при поддержке программы ООН “Демократическое управление” открыто пять общественных информационно-ресурсных центров при пяти пилотных электронных айыл окмоту, где предоставляются государственные услуги и имеются обучающие курсы для местных бенефициариев.

Приводимое ниже научное исследование также было профинансировано программой “Демократическое управление” ПРООН в Кыргызской Республике.

Основной целью исследовательско-аналитической работы был анализ состояния электронного обучения для государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике. На основе проведенного анализа выработаны рекомендации и предложения по внедрению данного вида обучения. При этом были определены следующие задачи:

- Провести ситуационный анализ наличия провайдеров электронного обучения (ЭО).
- Выполнить SWOT-анализ перспективных провайдеров ЭО.
- Сделать обзор существующих и планируемых электронных курсов.
- Провести анализ опыта внедрения электронных курсов.
- Выработать рекомендации и предложения по внедрению ЭО с указанием рекомендуемых электронных курсов для целевой группы.

В начале работы преподаватели предварительно составили список потенциальных провайдеров (по информации с Интернет-сайтов и в результате анкетирования). Полученная информация была систематизирована, что позволило классифицировать провайдеров на успешных, имеющих определенный опыт в электронном обучении, и перспективных. Указан вид электронного обучения, целевая направленность и контактные данные. Так, на основе анализа были выявлены:

Образовательные учреждения – ИИМОП КНУ, КГТУ, КРСУ, МУК, ОшГУ, ОшТУ, ОшКУУ, ЖаГУ, УДН, ТТИ.

Международные проекты – Проект ЕС/ТАСИС “Усиление реализации КОР”, IATP, Проект ЮСАИД: АРД/Чеки, IFES.

Государственные организации – ОИЦ при Управлении делами президента КР.

Частные структуры – Информационный центр “Токтом”, ADVISER; TeachEx, ОсОО “Electronic information technology”, “Инфотех – XXI”.

Для проведения SWOT-анализа состояния выявленных провайдеров было проведено опрос-анкетирование в Бишкеке и пяти областных центрах республики. В общей сложности было опрошено 20 провайдеров в пяти областях: Ошской – три, Жалалабатской – четыре, Иссык-Кульской – шесть, Таласской – три, Чуйской – четыре.

Результаты анкетирования показали, что среднее количество компьютеров в организациях составляет 25–30, а в отдельных вузах – от 50 до 100, что, безусловно, является хорошим признаком и говорит о том, что уровень компьютеризации регионов республики довольно высокий. Такая техническая база позволит развернуть электронное обучение, если к нему серьезно подготовиться. Практически у всех имеется высокоскоростной доступ к Интернету, что, естественно, позволит организовать более широкое взаимодействие между провайдерами электронного обучения в регионах и проводить дистантное обучение пользователей, не имеющих возможности выезжать из регионов в места обучения.

Следует отметить, что провайдерами электронного обучения в основном являются учебные заведения, например из 20 провайдеров электронного обучения учебные заведения составляют почти 50% [9]. Проведенный SWOT-анализ показал, что сильными сторонами провайдеров электронного обучения являются:

- ☞ их основная деятельность – оказание образовательных услуг;
- ☞ достаточное количество компьютерной техники;
- ☞ подготовленные к любым формам проведения учебных занятий аудитории;
- ☞ локальная сеть;
- ☞ высокоскоростное подключение к Интернету.

По этим критериям с обоснованиями в список более перспективных провайдеров в разных регионах включены организации (большинство из них – учебные заведения), имеющие определенный опыт в разработке электронных курсов и организации электронного учебного процесса. На наш взгляд, их можно привлечь для электронного обучения целевой группы в каждой области республики, так как они отличаются следующими характеристиками:

- имеют серьезный перечень разработанных электронных курсов;
- наличие технической базы позволяет организовать электронное обучение без каких-либо ограничений;
- могут проводить обучение на своей базе, не затрачивая больших финансовых средств и усилий;
- могут обучать одновременно большое количество людей.

Успешным провайдером для электронного обучения целевой группы может стать некоммерческая компьютерная сеть – Программа расширения доступа в Интернет (IATP), которая начала работать в Кыргызстане с сентября 1995 г., открыв доступ в Интернет. При поддержке IATP развилась первая некоммерческая компьютерная сеть в Кыргызстане, названная FreeNET. Изначально она была сосредоточена в Бишкеке, а затем, в 1996 г., был открыт пункт общего доступа в Интернет в Оше.

Реализация проекта IATP началась с обучения первых пользователей в пункте общего доступа в Интернет, который имел лишь UUCP-соединение с основным сервером FREENET и состоял из одного UNIX-сервера и двух рабочих станций, объединенных в локальную сеть.

Однако у приведенных выше провайдеров электронного обучения существуют следующие слабые стороны:

- ↪ ограниченный опыт электронного обучения в режиме он-лайн;
- ↪ отсутствие профессиональных разработчиков электронного курса и разработчиков его технической части;
- ↪ технические сбои (связанные с электричеством), проблемы с интернет-связью и быстрое моральное устаревание, поломки компьютерной техники;
- ↪ финансовые ограничения к высокоскоростному подключению Интернет.

SWOT-анализ показал, что при необходимости провайдеры могут относительно быстро развернуть на своей базе электронное обучение, перестроиться (с учетом возможностей обучения) и проводить одновременное обучение большого количества людей.

Для оценки успешности или несостоятельности разработанных курсов было проведено анкетирование отдельных авторов электронных курсов в Бишкеке и в основных областных центрах (Ош, Жалалабат, Талас, Токмок, Каракол). Анализ показал, что в основном методическое и инструктивное обеспечение разработки электронных курсов находится на начальной стадии. В то же время есть опыт разработки и использования Отделом науки, новых технологий в образовании, переподготовки и повышения квалификации института ИИМОП КНУ следующих руководств:

1. *Руководство по разработке курсов авторам и авторам-рецензентам*, содержащее требования к содержанию, стилю написания, соблюдению интерактивности и предоставлению доступного языка общения и т.д., а именно:

- ↪ *содержание должно включать* глоссарий терминов на отдельной странице с указателем в виде иконки; список библиографии/материалов для чтения;

средства наглядности (графики и т.д.); краткие обобщения и вопросы, требующие выбора из нескольких вариантов ответов с автоматизированной обратной связью; учебные примеры с использованием видео: печатные материалы в формате AcrobatjPDF;

стиль написания: заглавие основных тем; подразделы содержания; вопросы, требующие обдумывания; тесты на самопроверку; краткие обобщения;

У *интерактивность обучения:* специальная инструкция по использованию определенных кнопок в тексте для включения автоматизированной обратной связи;

Щ *язык общения:* личный и простой, без научной терминологии, с объяснением терминов.

2. *Руководство для технических разработчиков* по подготовке веб-страниц в электронном формате, в котором представлены следующие требования:

- > структура должна быть доступной, а текст снабжен указателями;
- > содержание должно быть иерархическим и отчасти сетевым, так, чтобы обучающемуся не нужно было возвращаться в одну и ту же точку для передвижения по сайту;
- > система меню должна находиться в левой колонке и не исчезать со страницы в процессе раскрутки и т.д.

Для выявления потребности в электронных курсах для нашей целевой группы было проведено анкетирование в пилотных регионах.

Цель выборочного обследования - выявление потребности населения республики в электронном обучении (табл. 2). Предполагалось, что полученные данные станут основой для определения списка электронных курсов для каждой целевой группы. Опрос проводился в Бишкеке, Чуйской области, Караколе, Оше, Джалалабаде и Таласе. Интервьюеры использовали анкету с 23 вопросами. Результаты исследования. Анализ полученных в ходе исследования данных свидетельствует о том, что большую часть респондентов составляют жители Бишкека (табл. 1).

Таблица 1

Регион	Количество респондентов	%
Бишкек	108	38,7
Чуйская область	34	12,2
Ошская область	42	15
Джалалаоатская область	18	6,5
Иссык-Кульская область	50	17,9
Таласская область	27	9,7

Таблица 2

Тип организации	Количество сотрудников	%
Госслужащие	117	41,9
Органы МСУ	40	14,3
Общественные объединения	51	18,3
Молодежные объединения	34	12,2
Бизнес-структуры	37	13,3

Результаты обработки эмпирических данных

1. Из общего количества респондентов на вопрос «Знают ли они, что такое “электронное обучение” и обучались ли они таким образом» были получены следующие ответы:

- знают “что такое электронное обучение” и обучались этому – 19 респондентов, или 6,8% общего количества. Они отметили, что такое обучение им понравилось и в дальнейшем хотели бы его продолжить. Большинство опрошенных – молодые люди в возрасте от 20–30 лет;
- знают “что такое электронное обучение”, но не проходили – 120 респондентов, или 43%;
- не знают “что такое электронное обучение” – 140 респондентов, или 50,2%.

Статистическая обработка результатов дает возможность утверждать, что доля тех, кто не знает “что такое электронное обучение” составляет 50,2 % опрошенных.

2. На вопрос “Сможет ли электронное обучение заменить традиционную систему обучения” были получены следующие ответы:

- 96,4% респондентов ответили “Да”;
- 0,6% опрошенных ответили “Нет”.

3. На вопрос “Хотели бы вы пользоваться услугами электронного обучения” 100% респондентов ответили “Да”.

4. На вопрос: “На каком языке хотели бы вы пользоваться услугами электронного обучения” респонденты ответили следующим образом:

- только на русском – 67%;
- только на кыргызском – 20,9%;
- на русском и кыргызском – 10,1%.

По результатам исследования можно сделать следующие основные выводы:

- ☞ Население республики независимо от вида деятельности готово к электронному обучению.
- ☞ Большинство респондентов заявило, что электронное обучение может заменить традиционную систему обучения (96% ответили “Да”).
- ☞ Необходимо электронные курсы разрабатывать не только на русском языке, но и на кыргызском (для жителей Ошской, Жалалабатской и других областей – преимущественно на кыргызском).
- ☞ Провайдерами электронного обучения, в котором принимали участие опрошенные, в республике являются в основном международные организации.
- ☞ Существующие электронные курсы главным образом ориентированы на потребности обучающихся.
- ☞ Электронные курсы в большинстве случаев соответствуют поставленным целям обучения.
- ☞ В предлагаемых электронных курсах присутствуют элементы интерактивности и презентации.
- ☞ Существующие электронные курсы соответствуют реальной практике.

- ↪ После прохождения электронных курсов обучаемые получают определенные навыки.
- ↪ Электронные курсы учитывают индивидуальные особенности обучающихся.
- ↪ Качество предлагаемых электронных курсов можно оценить в среднем по четырехбалльной системе.

При анкетировании важно было выяснить потребности опрашиваемой целевой группы в определенной области образования при электронном обучении. В результате выяснилось, что участники хотели получить знания в области:

- государственное и муниципальное управление – 90%;
- экономики – 60%;
- бизнеса – 55%;
- права и политики – 40%;
- по другим направлениям (медицина, педагогика и т.д.) – 10%.

Учитывая результаты опроса, нами рекомендуется определенный список электронных курсов для исследуемой целевой группы. Прежде всего нужны высококвалифицированные тренеры-преподаватели с высшим техническим образованием + высшим педагогическим образованием (в идеальном варианте). При необходимости обучением могут заниматься люди с высшим педагогическим образованием и хорошим знанием компьютера, так как в случае поломки все равно необходим инженер по ремонту компьютерной техники. Обязательно необходим системный администратор – для администрирования локальной сети, настройки подключения к Интернету и администрирования баз данных, находящихся на главном сервере.

Таким образом, анализ потребности и готовности к электронному обучению государственных и муниципальных служащих в республике показывает:

- ↪ Сегодня для обучения требуются новые средства, которые должны в полной мере учитывать огромные ресурсы и возможности Интернета и по-настоящему революционизировать процесс учебы. Электронное обучение объединяет все преимущества традиционных и дистанционных методов обучения с возможностями информационных технологий и позволяет снизить затраты на обучение на 50–70%, повышая эффективность процесса обучения в несколько раз.
- ↪ Необходимо более широко привлекать профессиональных авторов, ведущих ученых, официально повысить их материальную заинтересованность (например, гонорар или какие-то проценты за предоставление электронного обучения своего курса и т.д.) и моральные стимулы (почетные звания, награды, рекомендации и т.д.). При этом следует учесть, что расходы на подготовку электронного курса включают зарплату не только основных исполнителей, но и вспомогательного персонала, а также отчисления в соцфонд, оплату коммунальных услуг (электроэнергия), амортизацию основного оборудования, средства на приобретение расходных материалов и прочее (почта, телефон, аренда помещений, интернет-услуги и т.п.).
- ↪ Следует создать постоянно действующий Общественный центр подготовки и повышения квалификации авторов – разработчиков электронных курсов, где на постоянной основе будут проходить тренинги и семинары для потенциальных разработчиков по подготовке содержания электронного продукта в сфере обучения с предоставлением сертификатов. Учитывая опыт Отдела науки новых технологий по подготовке электронных учебных курсов Института Интеграции международных образовательных программ, необходимо разработать и

издать единые типовые требования или шире распространить требования, подготовленные Институтом.

- ↪ Распространять опыт деятельности успешных провайдеров, выявленных нами, путем публикации материалов на интернет-сайтах и в СМИ, способствовать их популяризации на методических семинарах и конференциях и т.д.
- ↪ Развивать виртуальные коммерческие структуры в сети Интернет, расширяя сферу оказания услуг интеллектуального характера в виде электронных курсов на платной основе. Для этого необходимо разработать практические механизмы динамичного развития электронной коммерции в КР и предложить практические модели, основанные на информационных технологиях, которые будут способствовать институциональной и финансовой устойчивости организаций, занимающихся электронной коммерцией (т.е. владельцев ресурсов в электронном виде).
- ↪ Предоставлять более широкий перечень курсов, улучшать качество их электронного содержания в разных форматах, повышать уровень приобретенных знаний и создавать сетевые обучающие группы.
- ↪ Использовать и распространять опыт успешной деятельности в электронном обучении Общественного фонда “Ресурсный центр развития” в работе с целевой группой: представителями гражданского общества и государственного сектора (на разных уровнях управления) в Бишкеке и в регионах, открывать филиалы в пилотных районах (Иссык-Кульской, Баткенской, Нарынской областях).
- ↪ Расширить доступ населения к определенным электронным курсам за счет свободного и открытого доступа для обучения, использования электронной почты и Интернета по программе IATP, которая имеет свои ресурсы во многих библиотеках страны. Основная цель этой программы – обеспечить доступ к ИКТ-порталу (который должен объединить все министерства), сделать доступной информацию для населения и внедрить ее в каждый айыл окмоту.
- ↪ Шире использовать ресурсы компании АКНЕТ для предоставления доступа к сети Интернет и применения современных телекоммуникаций в процессе обучения и образования не только студентов, но и взрослого населения;
- ↪ Использовать ресурсы и активизировать в этом направлении деятельность пяти пилотных АО, созданных по программе ПРООН “Демократическое управление”, где установлены общественные центры доступа населения к информации.

Сегодня правительство, международные организации, образовательные учреждения и общественность должны консолидироваться, чтобы вместе решать задачи, поставленные в национальной стратегии “Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики”, а именно:

- Применять ИКТ для обучения взрослых, создания основанных на ИКТ систем дистантного образования, электронных учебников и компьютерных обучающих систем, в том числе для дополнительного образования, переподготовки учителей, а также освоения знаний в области информационных систем служащими органов государственного управления и местного самоуправления.
- Создать Национальный информационный центр, национальные и корпоративные компьютерные сети для научных и образовательных целей с постепенным формированием единого виртуального научно-образовательного пространства.
- Способствовать созданию новых информационных продуктов, накоплению научно-образовательных информационных ресурсов и расширению научных связей. Обеспечить доступ к мировым информационным ресурсам и интеграции в мировое научно-образовательное пространство.

Внедрение новых ИКТ может привести к каким-то политически значимым результатам только на уровне МСУ, где в принципе возможно относительно эффективное и стабильное объединение граждан на основе общности интересов, где управление проще и прозрачнее, где может существовать адекватный механизм представительства и подконтрольность управления. Здесь появление новых каналов коммуникации с администрацией, возможно, позволит гражданам интенсивнее включаться в государственное управление. Однако общая эффективность зависит от статуса МСУ в конкретном государстве, от того, насколько демократично и децентрализовано финансирование и управление в этом государстве, а также от квалифицированности и подготовки человеческих ресурсов.

Примечание. Анализ выполнен преподавателями факультета экономики и управления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Литература

1. Национальная стратегия “Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики”. – Бишкек. – 2002 г.
2. Доклад “Основные направления развития электронного правительства в Кыргызской Республике (текущая ситуация)”/ Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики. Дом Правительства. – Бишкек, 2006.
3. *Куфлей О.В.* Требования по подготовке электронных учебных курсов / Институт Интеграции Международных образовательных программ; КНУ. – Бишкек, 2006.

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ДЕМОКРАТИЗАЦИИ КЫРГЫЗСКОГО ОБЩЕСТВА

М.К. Мамбеталиев

статс-секретарь Министерства труда
и социального развития Кыргызской Республики

Ч.А. Мамбетаипова

главный специалист отдела
поддержки семьи и детей Министерства труда
и социального развития Кыргызской Республики

С 1994 г. в Кыргызской Республике начата реформа социальной сферы. Основой проводимых преобразований является оказание государственной поддержки, направленной на помощь самым бедным слоям населения (после предварительной оценки благосостояния семьи).

Для уточнения категории граждан, нуждающихся в государственной поддержке, и выработки активных мер социальной защиты с 1999 г. Минсоцтруда проводит работу по социальной паспортизации малообеспеченных семей (СПМС). Форма социального паспорта была утверждена приказом Министра труда и социальной за-

щиты КР от 20.09.1999 г., №43. В социальный паспорт вносится информация о составе семьи, наличии в ней инвалидов, лиц, болеющих отдельными видами заболеваний (список которых согласован с Минздравом КР), детях, не посещающих школу, имеющемся имуществе, жилье, среднедушевом доходе, наличии земли, скота, видах получаемой государственной поддержки, микрокредитов, причинах бедности и др.

Анализ полученных данных позволит разработать программы по выводу конкретной семьи из бедности. Информация о причинах бедности содержится только в социальном паспорте. Поэтому очень важно, чтобы ее эффективно использовали как для выявления необходимых объемов социальной помощи, так и в отраслевых министерствах и ведомствах, которые занимаются поддержкой малоимущих слоев населения.

Постановка новых задач в ходе построения эффективной системы социальной защиты, а также сжатые сроки их выполнения требуют использования новых технологических и управленческих методов информационного взаимодействия на всех уровнях управления. В этой связи первостепенное значение имеет уровень автоматизации и наличие в регионах информационных баз данных на основе социальных паспортов.

Начиная с 2000 г. в рамках этой работы Минсоцтруда обучило методам ведения социальных паспортов около 1500 человек – специалистов органов социальной защиты и представителей местных администраций. Обучение осуществлялось при финансовой поддержке международных организаций. В ходе проведения социальной паспортизации населения крайне бедным семьям и гражданам оказывается поддержка в виде материальной помощи, выделения скота, зерна, изыскивается возможность трудоустройства через службы занятости населения трудоспособных членов семьи. Уже сегодня данные социальных паспортов используются для упрощения процесса предоставления жилищных компенсаций.

В штаты сельских управ айыл окмоту были введены социальные работники, которые путем подворных обходов вручную заполняли социальные паспорта. В настоящее время заполнены паспорта на 473,8 тыс. семей, или 44% от числа проживающих семей по республике. На уровне местных администраций на основе данных социальных паспортов принимается решение о том, как помочь конкретной семье. Аккумуляция полученных данных проводится на районном уровне. Данные района сводятся, также вручную, в обобщенную форму отчетности и передаются на областной уровень – в областное управление социальной защиты, где происходит дальнейшее обобщение информации в целом по области, и на центральный уровень – в Министерство труда и социальной защиты, куда поступает обобщенная информация по областям. Анализ данных социальных паспортов частично осуществляется на районном и областном уровнях. В полном объеме анализ полученной информации проводится на уровне Министерства труда и социального развития.

По информационной цепочке, с высшего уровня на низший, происходит передача управляющих политических воздействий. В перспективе данные социальных паспортов можно использовать при оценке социально-экономической ситуации регионов, разработке и реализации стратегий их развития.

Сегодня в ходе социальной паспортизации малоимущих семей накоплено достаточно данных, которые нуждаются в дальнейшей обработке и анализе. Такую работу уже невозможно проводить вручную. Таким образом, из-за технических причин данные, представляющие интерес для анализа на областном и центральном уровнях, остаются недоступными.

В этой связи остро встает вопрос о создании автоматизированной системы обработки данных социальных паспортов. Такая система могла бы повысить оперативность обработки и анализа данных, необходимых для принятия согласованных решений на всех управленческих уровнях и улучшить информационный взаимодействие на различных уровнях управления. Кроме того, это позволило бы поднять на более высокий уровень взаимодействие заинтересованных министерств, ведомств, международных и неправительственных организаций по вопросам адресной поддержки малообеспеченных слоев населения.

Сегодня создание автоматизированной системы невозможно по следующим причинам:

- недостаточное обеспечение компьютерной техникой на уровне района, области и полное ее отсутствие в айыл окмоту (за исключением отдельных областей);
- отсутствие финансирования для приобретения компьютерной техники, ее обслуживания, командировочных расходов из средств республиканского бюджета;
- не разработан механизм оперативного информационного взаимодействия данными между различными уровнями управления.

На основании данных социальных паспортов комиссия айыл окмоту устанавливает, какая семья нуждается в поддержке и в чем причина бедности. Комиссия айыл окмоту дает рекомендации по выводу семьи из бедности, которые вносятся в СПМС. Далее принимаются меры по реализации этих рекомендаций.

Данные, получаемые на основе социальной паспортизации, сводятся, анализируются и используются для принятия дальнейших решений и определения политики, направленной на сокращение бедности в республике. Данные социальных паспортов очень важны и необходимы и для работы многих министерств и ведомств, международных и неправительственных организаций, а также для осуществления внутриведомственной политики. Так, к примеру, различные организации используют их в следующих случаях:

- ☞ *Местные государственные администрации и органы местного самоуправления* учитывают данные социальной паспортизации при разработке и реализации региональных программ социального развития.
- ☞ *Министерство здравоохранения Кыргызской Республики* в соответствии с Программой государственных гарантий по обеспечению граждан Кыргызской Республики медико-санитарной помощью, утвержденной постановлением правительства Кыргызской Республики от 27 февраля 2004 г., №107, оказывает бесплатные медицинские услуги детям из многодетных семей при предоставлении справки, выданной на основании данных социального паспорта малоимущей семьи.
- ☞ *Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской Республики* на основе данных социальной паспортизации проводит отбор наиболее бедных сел для участия в сельском инвестировании;
- ☞ *Министерство образования Кыргызской Республики* (общеобразовательные учреждения) на основании справок, выдаваемых бедным семьям, на которые заполнены социальные паспорта, освобождает детей из малоимущих семей от школьных сборов.

- ✎ В рамках проекта АБР “Развитие детей младшего возраста на уровне общин” данные социального паспорта малоимущей семьи будут использоваться для проведения мониторинга.
- ✎ Социальный паспорт малоимущей семьи учитывается и при разработке гендерной политики государства при работе с бедными семьями и т.д.

К сожалению, данные СПМС в настоящее время обрабатываются только вручную, также заполняются и отчеты, которых более десятка. На это требуется много времени, к тому же велика возможность механических ошибок. В связи с этим важные отчетные сведения, которые можно было бы обновлять ежемесячно или хотя бы ежеквартально, приходится собирать один раз в год.

Практика показала, что одного введения СПМС недостаточно для полноценного выполнения задач по повышению уровня благосостояния населения. Для облегчения работы специалистов и повышения качества отчетной информации необходима база данных СПМС, поэтому первоочередной задачей является автоматизация работы, проводимой в рамках социальной паспортизации.

В настоящее время на стадии завершения находится работа над постановкой задачи для разработки программного обеспечения базы данных по социальным паспортам малоимущих семей. В перспективе этот программный продукт нужно будет адаптировать на уровне айыл окмоту. Сегодня перед нами стоит задача – изыскать ресурсы для разработки программного обеспечения базы данных по социальным паспортам малоимущих семей, его апробации, обучения специалистов и дальнейшего внедрения программного обеспечения по всей республике.

Сегодня в компьютерную информационную систему Министерства внедрены следующие программные продукты:

1. Автоматизированные рабочие места для специалистов службы социальной защиты (в каждом районе).
2. Программное обеспечение для областных (и регионального) центров по начислению и выплате пособий.

При помощи этих программных продуктов ведется заполнение баз данных в областных, городских и районных структурных подразделениях Министерства. Совместно с Социальным фондом специалисты Управления информационных технологий проводят работу по обмену информацией между базами данных Министерства и Социального фонда для присвоения единого индивидуального номера получателем государственных пособий и льгот. Применяя современные компьютерные технологии, необходимо объединить все действующие (и внедряемые) в компьютерной системе Министерства базы данных в единую корпоративную сеть. Это создаст предпосылки для формирования единой национальной базы данных по структуре бедности, включающей сведения о людских ресурсах, предложении рабочей силы и ее использовании, а также об уровне образованию и профессиональной подготовки рабочей силы для рынка труда.

Создание такой корпоративной сети облегчит доступ уязвимым слоям населения к информации о предоставляемых им услугах со стороны министерства, обеспечит прозрачность осуществляемых процессов и позволит наладить более четкий контроль над работой районных и городских структурных подразделений.

Для создания и внедрения программных продуктов, разработанных на основе новых компьютерных технологий, требуется современная компьютерная техника. Сведения, накапливаемые в единой базе данных, будут необходимы не только внутри министерства, но и вышестоящим инстанциям, министерствам, ведомствам,

НПО, международным организациям. Поэтому необходимо организовать электронный обмен данными с внешними организациями через Государственную компьютерную сеть (ГКС) с возможностью ограничения прав доступа для защиты конфиденциальных сведений.

В рамках программы “Демократическое управление” ПРООН оказывает активное содействие правительству КР в совершенствовании управления и развития демократических процессов с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Для улучшения доступа населения к информации необходим переход от ведомственной ориентации деятельности государства к ориентации на нужды и задачи граждан. Однако в настоящее время в республике преобладает ведомственная ориентация услуг государственных органов на всех уровнях и отсутствует взаимообмен информацией между различными ведомствами и службами. Существуют ведомственные базы данных, но нет ни стандартизации форматов, ни должного обмена информацией между ведомствами. До настоящего времени не разработаны стандарты по интеграции данных в единую систему для обеспечения доступа граждан к информации. В настоящее время Министерство здравоохранения, Социальный фонд, Министерство труда и социального развития и другие организации предоставляют гражданам доступ к определенной информации о своей деятельности и об услугах через свои веб-сайты.

Согласно распоряжению правительства КР №473 от 14 августа 2006 г. образована межведомственная рабочая группа из представителей заинтересованных министерств и ведомств для выработки конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию системы предоставления услуг в социальной сфере с использованием информационных технологий.

Только при полной автоматизации всех айыл окмоту, районов и областей республики можно улучшить качество работы с бедными слоями населения и с максимальными результатами добиться целей, поставленных в Стратегии развития страны.

ФУНКЦИИ АНАЛИЗА И ОПТИМИЗАЦИИ В СОСТАВЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Н.Д. Абдрахимова

зав. кафедрой, доц. Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

Информационные системы и технологии (ИС и ИТ) составляли и составляют основное содержание процессов функционирования государственных органов всех уровней. Это обусловлено информационным характером их деятельности, элементарной базовой единицей которой является процесс. Его назначение – в преобразовании входных данных в выходные. Информационный процесс совместно с данными образует так называемый IPO-цикл (Input-Process-Output). Подобный формализм используется в описании информационных систем и технологий любого уровня и назначения.

В последнее время наметился определенный прогресс в автоматизации различных функций и подфункций отдельных подразделений и рабочих мест в государствен-

ных органах. Общепринятая классификация информационных систем в функциональном аспекте [1] представлена на рис. 1.



Рис.1. Классификация ИС

Системы обработки транзакций составляют наиболее массовое ядро практически любого органа или подразделения. Они выполняют текущую операциональную деятельность. Под транзакцией понимают последовательность операций, связанных между собой и образующих единое неразрывное целое.

Информационные системы оперативного управления предназначены для планирования, организации и контроля текущей операциональной активности. Они имеют очень тесные связи с системами обработки транзакций как по данным, так и по управлению. Одновременно они обеспечивают связь с системами других типов.

Офисные (конторские) системы играют важнейшую роль в делопроизводственном процессе организации. Они опосредуют и обслуживают как внутренние, так и внешние информационные потоки.

Системы поддержки принятия решений предназначены для обработки и преобразования информации в такие формы, которые в наибольшей мере благоприятствуют выработке и принятию управленческих решений. Они обычно используются в условиях недостатка информации, значительной неопределенности ситуаций, дефицита времени. С их помощью обычно решают плохо формализуемые либо неформализуемые проблемы.

Информационные системы для высшего руководства, как правило, уникальны. Это обусловлено не только спецификой деятельности того или иного руководителя, но и индивидуальностью стиля, методов и средств. В качестве особенностей таких систем обычно отмечают высокую степень агрегированности информации с возможностями получения требуемых деталей, тесную связь с ИС подразделений, встроенные системы контроля, а также наглядный интерфейс.

Компьютерные информационные системы (КИС) предназначены для механизации и автоматизации информационной деятельности. Они не выполняют каких-либо принципиально новых функций, а являются лишь средством коммуникации, обработки и хранения данных. Детали функций КИС представлены на рис. 2.



Рис. 2. Основные функции КИС

В части коммуникаций, как внешних, так и внутренних, особую роль играют стандарты и средства Интернета. Они активно проникают в смежные области обработки и хранения. Так называемые гипертекстовые приложения играют существенную роль в корпоративных сетях (внутренних компьютерных сетях организаций). Возможности сопряжения различных технологий обеспечивают возможность применения широкого спектра программных средств.

Разнообразие возможных форм хранения (от баз данных до гипертекста, от устройств с памятью произвольного доступа до бумажных документов и т.д.) позволяет наилучшим образом удовлетворять промежуточные конечные информационные потребности как государственных органов, так и всех их контрагентов.

Особый интерес для нас представляет функция обработки, которая занимает центральное место в ряду функций компьютерных информационных систем. Наиболее массовой является рутинная обработка. Методы, алгоритмы и средства рутинной обработки данных хорошо известны, и мы не будем на них останавливаться. Раскроем основное содержание функций анализа и оптимизации (выбора) с помощью следующей диаграммы (см. рис. 3).



Рис. 3. Основные виды обработки информации

Функция анализа предшествует выработке решений. Компьютерные средства позволяют обеспечить достаточную глубину анализа данных и знаний, составляющих сравнительно новый объект менеджмента.

Анализ данных предполагает построение моделей. Последние призваны отражать суть явлений, представляемых анализируемыми данными. Анализ направлен на выявление структуры и идентификацию параметров – представление объекта в виде некоторой системы.

Классические методы математико-статистического анализа ориентированы преимущественно на параметрическую идентификацию. При этом задача структурной идентификации возлагается на человека. На комплексную авто матизацию обеих задач идентификации направлены методы объективного системного анализа (ОСА). Они основаны на использовании некоторых базовых примитивов (элементов и отношений) и процедуре конструирования сложных образований, для отбора которых используются внешние критерии. Объективный системный анализ раз-

вился как самостоятельное направление, но включает идеи, нашедшие применение в таких направлениях моделирования, как искусственные нейронные сети, генетические алгоритмы и некоторые другие.

Несмотря на комплексность, методы ОСА могут быть применены и для решения отдельной задачи выявления структурных элементов объекта, играющих наиболее важную роль в формировании качественной и количественной определенности объекта. Разработана методика выявления существенных факторов, создан соответствующий программный продукт. Они опробованы на задаче выбора факторов, влияющих на водопотребление растений [2]. Анализ данных может рассматриваться и фактически является одним из способов извлечения и формализации знаний.

Информационные системы для работы со знаниями первоначально развивались в форме экспертных систем. В последнее время значительно усилилось направление, называемое менеджментом знаний. Оно рассматривает знания как важнейшую и определяющую составляющую любой организации. Мы можем сказать, что любая область практики характеризуется системой определенных понятий. Причем эта система рассматривается как большая (иерархическая) и сложная (многоаспектная) (см. рис.4).

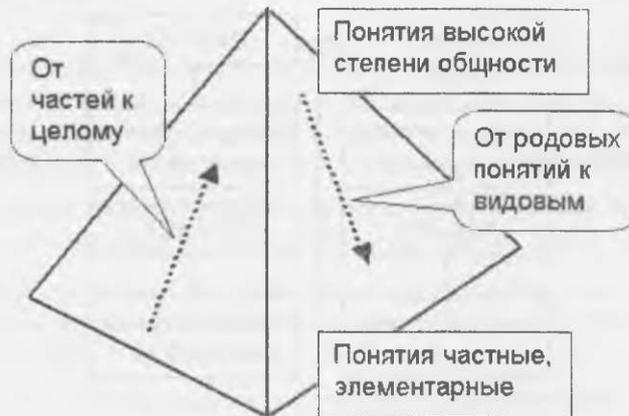


Рис. 4. Пирамида знаний и порядок ее освоения

В качестве наиболее общих и присущих любой области деятельности системообразующих отношений следует использовать отношения “целое – часть” и “род – вид”. Первое показывает состав целого и связи частей. Второе – результаты обобщения, свойственного процессам познания. Анализ взаимосвязей указанных отношений позволил разработать методику обучения, одновременно и гармонично сочетающую как онтологические, так и гносеологические аспекты обучения [3, 4]. Она доведена до компьютерной реализации и опробована в образовательном процессе. На рис. 4 схематически показана система знаний (в виде пирамиды) и рекомендуемый порядок освоения понятий: от элементарных частей к целому; от общих понятий к конкретным видовым.

В работе со знаниями остается актуальной проблема соответствия декларативного и процедурного смыслов. В значительной мере по этой причине анализ и систематизация знаний являются неотъемлемой составляющей при создании и сопровождении систем, работающих со знаниями. Один из подходов систематизации знаний основан на применении теории приближенных множеств [5]. Разработан программный продукт, позволяющий анализировать знания, представленные в форме продуктов.

Теория анализа и систематизации, основанная на теории приближенных множеств, доработана [6] для применения к нечетким знаниям, что позволяет, используя разработанное программное обеспечение, систематизировать и четкие, и нечеткие знания

X
Ф
Λ
O

Для решения проблем многокритериальной оптимизации (выбора) в условиях отсутствия количественных данных разработан и уже давно используется метод анализа иерархий. Он базируется на применении оценок эксперта. Одним из препятствий в его использовании является необходимость точного оценивания соотношений между характеристиками объектов. Предлагаемый метод многокритериального выбора в условиях неопределенности основан на внутренней системе предпочтений субъекта и требует указания лишь качественных попарных соотношений. На рис. 5 показана схема решения задачи многокритериального выбора на основе предпочтений.

С
O
E
O
к
A
IS
X

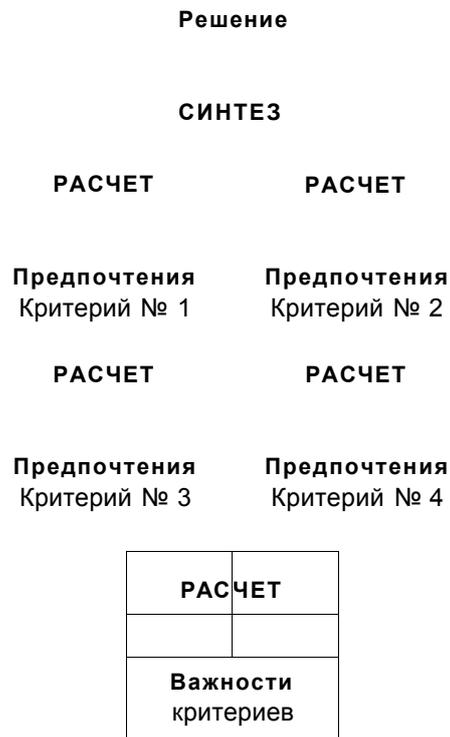


Рис. 5. Схема решения задачи выбора

O
o
w
X
/Ч



x
/Ч
DL

Рис. 6. Задачи анализа и синтеза

I

Предложенные решения охватывают основные области наиболее интенсивного развития теории и практики информационных систем и технологий. В методологическом плане системного анализа предложено дополнить традиционные аспекты (схемный и функциональный) третьим, учитывающим социальную и гуманитарную сторону экономических и управленческих объектов или процессов [7]. Введение в рассмотрение целевого аспекта позволяет составить более целостное представление об объекте и логически увязать задачи анализа и синтеза с целесообразной деятельностью человека (см. рис. 6).

Результаты последних исследований и разработок дополняют теоретическую базу, методологический арсенал и набор программных средств для создания и совершенствования информационных систем и технологий.

Литература

1. *Абдрахимова Н.Д.* Краткий курс по информационным системам и технологиям / АУпПКР. – Бишкек, 2006. – 144 с.
2. *Абдрахимова Н.Д.* Гипертекстовый тезаурус. Образование через науку: Мат-лы международн. научн.-техн. симпозиума / Кырг. техн. ун-т. – Бишкек: ОсОО “БИЛД”, 2004. – Т. 1. – С. 41–45.
3. *Абдрахимова Н.Д., Яр-Мухамедов И.Г.* Компьютерная технология освоения понятий // Информационные и коммуникационные технологии как инструмент повышения качества профессионального образования: Сб. статей I Международной Интернет-конференции / Рос. гос. проф.-пед. ун-т. – Екатеринбург, 2005. – 285 с.
4. *Мрузек А.* Элементы теории приближенных множеств // Изв. АН КиргССР. Физико-технические и математические науки. – Фрунзе: Илим, 1990. – С. 33–44.
5. *Абдрахимова Н.Д.* Анализ и систематизация нечетких знаний // Проблемы автоматки и процессов управления: Сб. науч. тр. / НАН КР; Институт автоматки. – Бишкек: Илим, 1997. – С. 150–154.
6. *Абдрахимова Н.Д.* Информационный аспект реинжиниринга бизнес-процессов / АУпПКР. – Бишкек, 2006. – 21 с.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ПРАВО

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ САМОИДЕНТИФИКАЦИИ КЫРГЫЗОВ В ПЕРИОД УСТАНОВЛЕНИЯ И УКРЕПЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Б.М. Торогельдиева

канд. ист. наук, доц. Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Сложная структура современного кыргызского общества предопределяет трудности управления политическими процессами. Эти трудности, с которыми сталкивается формирующаяся в республике демократия, во многом обусловлены традиционностью форм политической культуры, т.е. несформированностью политической культуры демократического типа. В республике в условиях нестабильности политической системы исследования институтов политической самоидентификации кыргызского народа, формирующие относительно самостоятельную систему ценностей, норм, стереотипов и способов политического общения и поведения, являются актуальными.

В данной статье мы попытаемся проанализировать формирование институтов политической самоидентификации кыргызского народа в период установления и укрепления советской власти на территории Кыргызстана.

Сложнейшей проблемой в период установление советской власти была разобщенность кыргызского народа. Во-первых, кыргызы находились в составе разных областей Туркестанского генерал-губернаторства: Сырдарьинской, Семиречинской, Самаркандской и Ферганской. В результате шел процесс ассимиляции кыргызов среди казахов, их называли “чала казак”, т.е. “неполный казах”, а среди узбеков, их называли “сарт-кыргыз”. Во-вторых, значительная часть кыргызского населения продолжала вести кочевой образ жизни; в-третьих, важнейшей проблемой оставалось возвращение кыргызов-беженцев из Китая, оказавшихся там после национально-освободительного восстания 1916 г. Все это препятствовало Национальной консолидации народа.

Ко времени прихода к власти Временного правительства в среде туркестанской интеллигенции наметились два подхода в отношении будущего устройства края. Согласно первому, *Туркестан должен был стать единым неделимым, самостоятельным государством, в состав которого могли входить несколько автономных улаятов*. Главным для будущего правительство Туркестана должно было стать сплочение всех тюркских народов региона и создание единого национального государства.

Сторонники второго подхода *говорили о создании отдельных национальных автономий Туркестана в составе будущей России*. Эту идею поддерживали представители партии Алаш во главе с Алиханом Букейхановым. Именно в эту партию входил и Абдыкерим Сыдыков, инициатор создания Горной автономной республики в Кыргызстане. Он приобщился к идее партии Алаш, учась в г. Верном.

Идеология партии Алаш исходила из интересов всего народа, не разделяя его на классы. Основной ее целью было избавление от русского колониального гнета. Согласно программе партии Алаш, Россия должна была стать объединением равных государств на принципах федерации. Туркестан в составе России как равноправный член федерации должен был иметь право самостоятельно управлять собственным государством при тесном сотрудничестве с другими государствами-членами федерации [1].

Именно идеи партии Алаш вдохновили А. Сыдыкова выступить с инициативой создания Кыргызской горной автономной области в составе Туркестанской Республики. К этой идее присоединились Ю. Абдрахманов, И. Арабаев и другие видные политические деятели кыргызского народа, которые обратились с этим обращением в центральные органы Туркестанской АССР.

Однако первая попытка кыргызского народа создать свою самостоятельную государственную форму правления – Кыргызскую горную область в составе Туркестанской республики не увенчалась успехом. Данная идея потерпела поражение из-за начавшейся групповой и родовой борьбы внутри кыргызской партийной организации. Участники расширенного пленума Пишпекского угоркома партии 9 октября 1922 г. отметили, что “в период съезда по поводу горной области произошел раскол в самих верхах, а не в низах, и с этого момента идет родовая и партвражда” [2].

Тем не менее попытка создания самостоятельной Кыргызской горной области имеет большое историческое значение, так как она была первой в создании кыргызской государственности в рамках советской власти. Она отличалась от предыдущих тем, что речь шла не о создании племенных или родовых ханств, как, например, в период восстания 1916 г., а о создании единой формы государственности всего кыргызского народа, включая север Кыргызстана. Учитывая развернутые вооруженные выступления на юге против советской власти, вопрос о присоединении южной части кыргызов был временно отодвинут. Попытка создания единой государственности была историческим шагом от родовой социальной самоидентификации к единой этнической политической самоидентификации кыргызского народа.

Инициатора создания Кыргызской горной республики А.Сыдыкова исключают из членов партии и переводят на работу из Семиречья в Ташкент. Именно в этот период, оторванный от активной политической жизни своего народа, он обращается к изучению истории кыргызского народа и пишет ряд работ.

В “Кратком очерке истории развития киргизского народа” (февраль 1926 г.) [3], опираясь на научные труды и собственные наблюдения, А. Сыдыков пытался воспроизвести историю кыргызов, охватывая все стороны жизни традиционного кыргызского общества. В своей работе он прослеживает отличие кыргызов от казахов на примере языка, истории и культуры, в противовес некоторым представителям казахской интеллигенции, пытавшимся доказать, что кыргызы и казахи один и тот же народ. (Этот тезис был рассчитан на присоединение северной части современной территории Кыргызстана к Казахской АССР.)

Второй его научный труд – “Родовое деление киргизов” был посвящен изучению социальной структуры кыргызского общества, его традиционному родо-племенному делению [4]. В этой работе А. Сыдыков раскрывает исторический процесс географического расположения главных родов кыргызского народа, скрупулезно составляет таблицу их расположения по округам и волостям Кыргызстана на 1926 г.

Все его усилия как на научном поприще, так и в политической деятельности, были направлены на то, чтобы показать, что кыргызский народ имеет свою собственную историю, культуру, язык и право самому определять свою судьбу путем создания собственной формы государственности.

XII съезд РКП(б), который состоялся в апреле 1923 г., принял резолюцию по национальной политике советской власти, где был закреплен курс партии на самоопределение наций. В январе 1924 г. делегаты XII съезда Советов Туркестанской АССР (из числа кыргызов) вновь подняли вопрос о выделении кыргызов как отдельного этноса и создании самостоятельной формы управления для кыргызского народа. В частности, в обращении говорится: "... мы считаем необходимым требовать от компартии следующее:

1. Признать кара-киргизский народ самостоятельной нацией, наравне с другими национальностями: узбеками, туркменами, кайсак-киргизами.
2. Констатируя отсутствие представителей кара-киргизской трудящейся массы в руководящих органах партии и государственной власти в Туркестане, признать необходимым включение таковых в вышеуказанные органы..." [5].

Делегаты XII Съезда Совета Туркестанской Республики представляли все регионы Кыргызстана, они требовали срочного решения данного вопроса, учитывая, что оторванность кыргызского народа от советского и партийного строительства ставит кыргызов в зависимость от других этносов как в экономическом, так и в культурно-просветительском отношении.

Учитывая данное обращение, в Туркестанской АССР были созданы, наряду с узбекским, туркменским, и кыргызский национальный отдел. Эти отделы изучали этнографический состав населения Средней Азии, определяли экономические и географические границы и занимались подготовкой данных, которые послужили бы основанием для образования государственности для каждого этноса. Каждый из них также имел своего представителя в областных, уездных отделах по делам национальностей, а также в республиканском комитете комиссариата по национальным делам.

Политические требования о необходимости создания горной республики, а также выступления А. Сыдыкова, Ю. Абдрахманова, И. Арабаева и других повлияли на характер принятия решения ЦК РКП(б), ВЦИК Советов "О национально-государственном размежевании республик Средней Азии". Наряду с такими республиками, как Узбекская ССР, Туркменская ССР, Киргизская АССР (Казахская), были созданы Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР, Таджикская автономная область в составе Узбекской ССР и Кара-Калпакская автономная область в составе Казахской АССР.

14 октября 1924 г. на II сессии ВЦИК утверждается постановление Туркестанского АССР о национальном размежевании республик Средней Азии, в том числе решение образовать Кара-Киргизскую (Киргизскую) автономную область в составе РСФСР.

27 марта 1925 г. состоялся I Учредительный съезд Советов Кара-Киргизской автономной области, законодательно закрепивший образование кыргызской государственности на советских началах.

В этих условиях образование Кара-Киргизской автономной области в составе РСФСР было большой победой для будущего кыргызского народа и приобщения его к политической жизни советского государства. С этого момента начинается новый этап в развитии государственности кыргызского народа. Кыргызцы восстанавливают свое территориальное единство, историческое название и создают новую форму государственности.

Ж. Джунушалиев в своей докторской диссертации отмечает, что "почти через тысячелетие, в 1924 г., восстановилась утраченная государственность кыргызов, которая не имела территориальной, государственно-правовой и исторической преем-

ственной связи со своей предшественницей. Она создавалась на современной, новой экономической, политической и правовой основе. Поэтому, на наш взгляд, уместно говорить об ее создании, нежели – восстановлении” [6].

Именно образование этой формы государственности в последующем историческом развитии кыргызского народа стало правовой основой для Кыргызской автономной и Союзной республики в рамках СССР и фундаментом для провозглашения независимости и полного суверенитета Кыргызской Республики в современных условиях.

1 февраля 1926 г. Президиум ВЦИК, учитывая обширность территории Кыргызстана, пограничное положение с соседними зарубежными государствами, общность экономики и языка, принял решение о преобразовании Киргизской автономной области в Киргизскую Автономную Советскую Социалистическую Республику (КАССР).

На II съезде Советов Киргизской АССР, в апреле 1929 г., была принята первая Конституция кыргызского народа в рамках автономной республики, которая определила также государственную национальную символику – знамя и герб. Это было поистине большое достижение. Вместо различных гербов – тамги, которые имели многочисленные раздробленные кыргызские племена и роды, принималась единая символика для всего кыргызского народа. Именно Конституция, политические символы Киргизской Автономной Республики начали формировать понятие единого кыргызского народа в рамках Советского Союза.

Видный политический и государственный деятель КАССР Ю. Абдрахманов, занимавший важные государственные должности (Председатель СНК, затем второй секретарь партийной организации КАССР), в одном из своих писем И.В. Сталину от 5 мая 1925 г. писал, о том, что “... политика, проводимая после областной партийной конференции Кара-Киргизской Автономной области Кара-Киробкомом РКП, вынудила меня решиться на то, чтобы я, как **член партии и как кара-киргиз**, который заинтересован в экономически-культурном развитии области написать следующее письмо...” [7].

Как видно из письма Ю.Абдрахманова, его политическая самоидентификация была двойственной – с одной стороны, партийная, с другой этническая. Как представитель кыргызского народа он считает первоочередной задачей советской власти культурно-экономическое развитие кыргызов, учитывая, что 95% кыргызского населения является неграмотным. Обращает внимание и на то, что среди партийных и беспартийных кыргызских работников нет ни одного человека с высшим образованием, нет подготовленных кадров, вышедших из беднейших слоев народа. Делопроизводство в областных и окружках ведется на русском языке, что ведет к отрыву кыргызов от органов управления. Ставит вопрос о необходимости коренизации органов власти, без чего немислимо советское строительство в Кыргызстане.

С другой стороны, традиционное восприятие кыргызами управленческого аппарата партийных и советских органов как арены решения родовых и личных амбиций, на его взгляд, порождает глубинные проблемы. В действительности, на государственную и партийную работу в республике попадали люди не только неграмотные, но и случайные. Попав в советские и партийные аппараты, они защищали интересы своих племен и родов. Например, руководители союза “Кошчи” использовали его для достижения карьерных, личных, амбициозных целей.

Ю. Абдрахманов говорит, что для успешного партийного и советского строительства необходимо, чтобы Кара-Киргизская область была обеспечена деловыми ра-

ботниками, как европейцами, так и кыргызами, которые претворяли бы идеи партии в жизнь.

В действительности, на начальном этапе советского строительства из-за непонимания кыргызским народом идеологии социализма наблюдалось его открытое сопротивление советской власти. Ярким примером невосприимчивости идей классовой борьбы марксистско-ленинской теории является басмаческое движение, организованное против советской власти. На начальном этапе это движение носило национально-освободительный характер и выступало за создание самостоятельной формы государственности народов Средней Азии.

Родовая и групповая борьба, развернувшаяся в 20–30-е гг. XX века внутри молодой кыргызской партийной организации, то разгоралась, то утихала. Она сыграла тормозящую и ослабляющую роль в решении многих важных политических, экономических и социальных вопросов в формировании новой формы государственности кыргызского народа в рамках СССР.

Групповая борьба особенно усиливалась в период выборов и формирования руководящих органов партийной и советской власти в Кыргызстане. Деловые и нравственные качества претендентов играли второстепенную роль, поскольку все решалось родовыми представителями (баями и манапами). Войдя в состав выборных органов советской власти, они были подотчетны перед родовыми манапами и баями. Кроме того, будучи членами той или иной группировки, они пользовались всяческой поддержкой покровителей, занимающих ключевые посты в вышестоящих партийных, советских, общественных и хозяйственных органах.

Это особенно отчетливо видно из истории борьбы наиболее крупных групп – сыдыковской и хужайкуловской, – продолжавшейся почти десять лет. В борьбе этих групп на начальном этапе сплелись классовые, родовые, национальные мотивы, личные амбиции и интриги их лидеров [6]. Все современные исследователи политической истории Кыргызстана 20–30-х гг. XX века отмечают слабое политическое расслоение кыргызского общества, в особенности ее севера, а также обращают внимание на сохранение родо-племенных отношений.

Итак, элементы родовой борьбы кыргызов были привнесены в партийную деятельность. Когда была образована партийная организация Кыргызской автономной области, социально-родовая самоидентификация заменила политическую.

Кыргызские племена и роды через своих представителей в государственных органах старались добиться материальных и моральных благ от советской власти. Происходила “поддержка своих” на всех уровнях, начиная с местного и заканчивая высшим эшелонem власти. Попытка выйти из этого круга родственников обречивалась отрицательно для индивида, приводя к изоляции от традиционного общества и, в первую очередь, от родственников. А для кыргызов, в особенности в 20–30-е гг. прошлого столетия это был неприемлемый вариант.

Кыргызскому обществу, так же, как и всему Советскому Союзу, была навязана теория классовой борьбы, классового расслоения, а при необходимости – и ликвидация бай-манапов, что считалось необходимым для построения социалистического общества.

Решающим шагом в вовлечении кыргызского народа в советское строительство послужило проведение земельно-водной реформы и перевод кыргызского народа на оседлый образ жизни и создание колхозов. Процесс образования колхозов в Кыргызстане был завершен, как и по всему Советскому Союзу, в конце 30-х годов. Значительную помощь в финансовом и материальном отношении в переводе

кыргызов к оседлости оказывали центральные органы СССР. Одновременно происходил процесс вовлечения кыргызов в советские и партийные органы, т.е. коренизации государственного управления.

К концу 30-х гг. XX века советскими обществоведами была создана концепция успешной эволюции ранее отсталых народов к всеобщим развитым социалистическим нациям. Ученые умалчивали или просто обходили вопрос о существовании родо-племенных отношений (уруучулук-трайбализм) среди кыргызов, чтобы не выглядеть аполитичными в глазах партийных и советских органов.

Таким образом, в Кыргызстане в 20-е годы состав советских и партийных аппаратов формировался по групповому и родовому принципу, а также личной связи того или иного работника с руководящей верхушкой Киргизского обкома партии. В это время группа кыргызских партийных и беспартийных работников обращается в ЦК РКП(б), Национальный Совет Средазбюро ЦК РКП(б), Киробком партии с заявлением (от 10–12 июня 1925 г.) [8].

Этот документ в научной литературе известен как заявление “тридцатки”. Такое название ему было дано в НКВД (по количеству подписей).

В документе предлагалось безотлагательно провести мероприятия, направленные на то, чтобы изжить внутривнутрипартийные группировки, подбирать кадры по деловым качествам, прекратить всякие гонения, в какой бы форме они не проявлялись, и т.д. В последнем пункте было написано: “Если настоящее руководящее ядро Обкома, не могущее учесть местную обстановку и нарушающее постановления съездов, конференций и циркуляры ЦК и РКП(б), не будет заменено, *то мы требуем отозвания нас от занимаемых должностей, дабы не взять на себя дальнейшей исторической ответственности в Киргизии*” [10] (курсив наш – Т.Б.М.).

Заявление было рассмотрено на Пленуме Киробкома. Подписавшим этот документ ответственным партийным работникам были объявлены выговоры [9]. Среди подписавших письмо были и беспартийные – Ниязов, Ташматов, Султанаев, Тюлкибаев. Итак, как видим, в своем заявлении и партийные, и беспартийные представители кыргызского народа требовали от ЦК РКП(б), Национального Совета Средазбюро ЦК РКП(б), Киробкома партии, то есть от главных органов большевистской партии и советского правительства, решения неотложных вопросов, от которых зависела, на их взгляд, историческая судьба кыргызов.

В условиях советского тоталитарного режима этот поступок ответственных работников был оценен как националистический, контрреволюционный и антисоветский. Все подписавшие его в ходе чистки партии были репрессированы.

Таким образом, в период установления и упрочения советской власти в Кыргызстане происходит процесс формирования институтов политической самоидентификации кыргызского народа, который проявился в многослойной политической культуре.

С одной стороны, этническая и политическая самоидентификация, выразившаяся в требовании кыргызского народа в создании Горной Кыргызской области; беспокорство за судьбу собственного народа (что было отражено в обращении партийных и беспартийных кыргызов к органам большевистской партии). В результате этих политических требований была создана Кара-Киргизская автономная область, Киргизская Автономная республика, а затем Киргизская ССР.

С другой стороны, кыргызы в этот период сохраняли родовую социальную самоидентификацию, что отражалась в групповой и родо-племенной борьбе в партий-

ных и советских органах. В это же время отмечается партийная и советская самоидентификация некоторой части кыргызского народа.

Таким образом, политическую культуру кыргызов в этот период можно охарактеризовать как многослойную и противоречивую. Образование самостоятельной формы государственности кыргызского народа имело историческое значение, когда политическая самоидентификация кыргызов была выражена в общенациональном объединении, а не по родо-племенным делениям.

Литература

1. Садыкова Б. http://www.continent.kz/library/turkestan_legions
2. Абдрахманов Ю. 1916. Дневники. Письма к Сталину. – Фрунзе, 1991. – С. 16.
3. Абдыкерим Сыдыков – национальный лидер. – Бишкек, 1992. – С. 76–83.
4. Там же. – С. 84–110.
5. ЦГА ПД КР. Ф. 391. Оп. 3. Д. 68. Л. С. 76, 77, 78.
6. Джунушалиев Ж. Кыргызстан: преобразовательные процессы 20–30-х годов (исторический анализ проблем созидания и трагедий): Дис. ... д-ра истор. наук. – Бишкек, 1993. – С. 27.
7. Абдрахманов Ю. 1916. Дневники. Письма к Сталину. – Фрунзе, 1991. – С. 190.
8. ЦГА ПД КР. Ф. 10. О. 1. Д. 48. Л. С. 1–12 (Оригинал. Заявления с подписями – Т.Б.М.).
9. ЦГА ПД КР. Ф. 10. Оп. 1. Д. 48. Л. С. 23 (копии протоколов).
10. ЦГА ПД КР. Ф. 10. Оп. 1. Д. 48 (Оригинал. Заявления с подписями. – Т.Б.М.).

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

З.А. Джаныбекова

ст. преподаватель кафедры социально-гуманитарных наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Функционирование политических институтов, развитие политических процессов во многом определяются неинституциональными аспектами политики, для изучения и характеристики которых наряду с понятиями “политическая идеология”, “политическая психология”, “политическая культура” используется и такая категория, как “политическое сознание”.

Российский политолог А.И. Соловьев считает, что “политическое сознание” – это наиболее общая категория, отражающая всю совокупность чувственных и теоретических, ценностных и нормативных, рациональных и подсознательных представлений человека, которые опосредуют его отношения с политическими структурами¹.

¹ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С.330.

только индивидуального опыта. На него влияют также социальная среда, политические отношения, политическая конъюнктура и другие объективные факторы¹.

А.И. Соловьев полагает, что пути формирования политического сознания сложны и противоречивы. Формирование политического сознания осуществляется в сложном процессе критического осмысления людьми социальной действительности, обобщения и постепенной рационализации чувственных представлений, осознания целей тех или иных политических движений, присоединения к уже сформированным оценкам и нормам политического процесса, эмоционального приобщения к вере в справедливость определенных политических идеалов.

В то же время политическое сознание открыто для восприятия разного опыта, для постоянного уточнения оценок минувшего и настоящего, переинтерпретации разнообразных политических явлений. Но политическое сознание не может быть выработано без вступления человека в реальные политические отношения. Развитие политического сознания зависит от разнообразия форм политического участия граждан в реальных процессах политической конкуренции. Поэтому сужение возможностей для участия граждан в реализации своих политических интересов «омертвляет» политическое сознание и одновременно способствует деградации механизмов власти².

Таким образом, институциональный и неинституциональный аспекты политики теснейшим образом взаимосвязаны, в частности политическое сознание как неинституциональная составляющая политики оказывает значительное влияние на функционирование политических институтов, действия политических лидеров и в целом на развитие политических процессов. Такая тесная взаимосвязь прослеживается и при анализе современных политических процессов в постсоветских государствах.

Российский исследователь И. Денисов отмечает, что на протяжении последнего десятилетия в политическом сознании российского общества произошли заметные структурные изменения, выразившиеся в развитии следующих тенденций. Прежде всего, это падение доверия к демократическим ценностям и нормам. В системе ценностей российского общества демократические ценности и нормы, предложенные гражданам России демократическими политическими силами в ходе борьбы с КПСС за власть в 1989–1991 гг., не заняли прочные и доминирующие позиции. Более того, в процессе осуществления реформ и функционирования посткоммунистической политической системы они подверглись определенной девальвации и утратили поддержку значительной части граждан. Одной из причин, приведших к разочарованию общества в демократических ценностях, стало то, что сами демократические политические силы опрометчиво поставили осуществление этих ценностей в функциональную зависимость от создания цивилизованного рынка. По замыслу лидеров демократических сил, создание рыночной экономики должно было усилить позиции демократических ценностей в общественном сознании и придать политической власти необходимую демократическую легитимность. Однако медленное созидание цивилизованных рыночных отношений привело к отрицательному результату и ослабило позиции демократов и снизила демократические ценности. Сама новая политическая элита должна была дать образцы поведения, соответствующие нормам демократии. Вместо этого она принялась за передел государственной собственности, который происходил далеко вне рамок закона и права, с массовым обманом простых граждан. В результате в общественном соз-

¹ Денисов И. Политическое сознание современного российского общества // www.politnauka.org

² См.: Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 332.

нении произошел перелом, в нем усилились негативные отношения к процессу и результатам реформы, следствием чего стало неуклонное падение доверия к существующей власти.

Следующая тенденция, выделяемая данным исследователем, это рост авторитарных ценностей и установок. В структуре ценностных ориентаций российского общества возрастает доля ценностей авторитарного типа. Исследования фонда “Общественное мнение”, проведенные в 1992–1993 гг., свидетельствуют о том, что фактически каждый второй взрослый россиянин является в той или иной мере сторонником режима “жесткой руки”. Правда, под режимом “жесткой руки” россияне подразумевают вовсе не авторитарный режим в общепринятом в политической науке смысле, свертывающий или ограничивающий политические свободы ради того, чтобы перекрыть легальные каналы проявления социального недовольства и сломить сопротивление тех сил, которые идеалу экономической свободы и эффективности предпочитают идеал справедливого распределения. Как пишет один из участников исследования И. Клямкин, большинство россиян – сторонников авторитаризма в сегодняшней России – подразумевают под ним не политическую диктатуру ради обеспечения экономической свободы, а нечто совсем иное: авторитарное регулирование экономики и защиту личности от произвола и беззакония при сохранении политических свобод. Потенциальная поддержка значительной частью россиян “режима жесткой руки” является очень опасным симптомом, за которым может последовать реальная поддержка политического движения или политической партии, непосредственно ориентированных на установление такого рода режима¹.

В странах с длительными демократическими традициями ведущую роль в политических процессах играют политические партии, что обусловлено многочисленными функциями, которые выполняет данный политический институт, в частности, функцию политического представительства интересов. Но на постсоветском пространстве роль и значение политических партий пока носит ограниченный характер. Так, кыргызстанские исследователи отмечают слабость и неэффективность партийной системы республики. У.К. Чиналиев приходит к выводу, что в Кыргызстане очень много политических партий, но почти все они малочисленны, их политическая ориентация выражена недостаточно четко, в большинстве случаев у партий нет идеологической платформы, они тактически не определяют своих позиций по поводу перспектив улучшения положения в социально-экономической сфере. Также данный исследователь отмечает, что политические партии играют незначительную роль в жизни страны. По его мнению, это даже не партии, а группы интересов, поэтому партии не могут полноценно выполнять свои функции. Кроме того, из-за отсутствия мощной социальной базы, малочисленности своего состава, оторванности от масс функция представительства интересов реализуется неполно. Политическая деятельность партий сводится к разнообразным заявлениям, при этом складывается впечатление, что эти заявления преследуют цель не добиться каких-то результатов, а просто заявить о себе. Влияние партий на общественное мнение и поведение граждан также невыразительно. Даже наличие в парламенте депутатов определенной партии не является гарантией, что эти депутаты в своей деятельности будут исходить из программных установок своей партии².

З. Курманов отмечает, что с принятием Конституции в 1993 г. политические партии страны обрели правовой статус важнейшего института политической системы.

¹ См.: Денисов И. Политическое сознание современного российского общества // www.politnauka.org

² См.: Чиналиев У.К. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. – М., 2001. – С. 78.

Но они еще не стали ее эффективным инструментом, не играют “первую скрипку” в общественно-политических процессах и значительную роль во властных структурах. Партии до сих пор плохо встроены в эту систему и ненадлежащим образом выполняют предначертанные им функции. К тому же их действия нередко выходят за рамки конституционно-правового поля. Что касается ситуации с политическими партиями, то исследователи называют несколько причин. Так, З. Курманов выделяет такие причины, как общее недопонимание важности партийной демократии, безынициативность официальных властей, противодействие региональных политических кланов и оппозиции, отсутствие традиций партийного строительства, нежелание региональных баронов потерять имеющуюся власть, выпячивание национальных особенностей. Но самое главное – отсутствие политической воли и недостаточная законодательная база¹.

У. Чиналиев считает, что неэффективность деятельности партий в республике объясняется чрезвычайно медленным формированием среднего класса, отсутствием длительной традиции политической борьбы, недостаточным уровнем политической культуры. По его мнению, не совсем правильно говорить о том, что формирование партийной системы Кыргызстана слишком затягивается. Ее формирование должно происходить естественным путем, так как никто не может установить, сколько политических партий должно быть в стране, какой должна быть их политическая ориентация, идеология, стратегия и тактика борьбы за достижение политических целей, какие цели они должны преследовать. Кроме того, нужно учитывать и то, что Кыргызстан является преимущественно аграрной страной, две трети населения которой живет в сельской местности и связано с сельским хозяйством. Опыт других стран показывает, что политические движения возникают и приобретают силу с развитием промышленности и ростом городов. Сельское население никогда не составляло активную социальную базу политических партий. Наличие в Кыргызстане нескольких аграрных партий, по мнению У. Чиналиева, не является показателем не роста политической активности сельского населения, а свидетельствует о том, что сельская верхушка стремится к власти.

По мнению этого исследователя, государство также может предпринять определенные меры, которые способствовали бы партийному строительству в Кыргызстане. Речь идет не обязательно о финансовой поддержке, это может быть выделение партиям, прежде всего парламентским, определенного гарантированного времени на государственном радио и телевидении, бесплатное предоставление государственных помещений для проведения массовых мероприятий, налоговые льготы на издательскую деятельность и др.²

Такая ситуация с политическими партиями характерна и для других постсоветских государств. Некоторые российские исследователи отмечают, что в России политические партии в общественном сознании все чаще вызывают недоверие, маскируют подлинные механизмы принятия политических решений, имитируют оппозиционность и борьбу за интересы социальных групп. Реальная политика осуществляется не через партии, а через другие схемы и институты – корпоративные, криминальные, клановые³.

¹ Курманов З. О проблемах партогенеза в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ. – 2004. – №5(35). – С. 7.

² См.: Чиналиев У.К. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. – М., 2001. – С. 78.

³ Рыжков В. Партии в четвертой республике. – М.: МШПИ, 2000. – С. 190.

Исследователи К. Мюллер и А. Пикель, занимающиеся изучением проблем посткоммунистической трансформации, подчеркивают, что в отсутствие адекватной регулятивной среды, при слаборазвитом представительстве политических интересов и непрозрачном процессе принятия решений приватизацию и либерализацию могут похитить старые и новые группы интересов, доминирующие в политическом процессе и институтах государства. Культура коррупции, клиентелизма, недоверия и политического цинизма, столь распространенные при коммунистах, могут поэтому выжить в новых условиях¹.

В Кыргызстане отношения, основанные на принципах клиентелизма, реализуются в рамках трайбализма. Влияние трайбализма на политические процессы в современном Кыргызстане отмечают многие отечественные и зарубежные исследователи, занимающиеся изучением не только традиционной социальной организации кыргызского общества, но и исследованием особенностей переходного периода в Кыргызстане, а также мартовских событий 2005 г. в республике².

По мнению И. Денисова, в странах, где государство не обладает всеми чертами современного, где процесс формирования национально-государственной идентичности еще не закончился, где существуют сильные региональные, социальные, культурные противоречия и особые традиции, может преобладать политическая идентичность, связанная с ощущением принадлежности к какой-либо социальной группе, региону, местному поселению и т.д.³

Рассмотрев особенности функционирования политических институтов и тенденций в развитии политических процессов в Кыргызстане, необходимо отметить влияние на них такого фактора, как политическое сознание. На современном этапе, на наш взгляд, его направленность носит авторитарный и традиционный характер, что определяется особенностями исторического развития страны и отсутствием длительных демократических традиций. Несомненно, что формирование и развитие политического сознания в демократическом направлении возможно в условиях обеспеченности различных форм участия граждан в политическом процессе.

¹ Мюллер К., Пикель А. Смена парадигм посткоммунистических трансформаций // Социс. – 2002. – №9.

² См.: Байматов Б. Специфические местные аспекты “гражданского общества” в Кыргызстане: взгляд с социальной и географической периферии // Центральная Азия и Кавказ. – 2006. – №4 (46); Джунушалиев Д., Плоских В. Трайбализм и проблемы развития Кыргызстана // Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – №3 (9); Ханин В. Кыргызстан: этнический плюрализм и политические конфликты // Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – №3 (9); Месаед В. Демократия и плюрализм в мусульманских регионах бывшего Советского Союза. К итогам международной конференции в Тель-Авивском университете // Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – №1 (7). – С. 8–9; Тодуа З. Кыргызстан: причины, уроки, возможные последствия падения режима Аскара Акаева // Центральная Азия и Кавказ. – 2005. – №3(39); Малашенко А. Ислам и политика в государствах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. – 1999. – №4 (5). – С. 62; Политическая трансформация: опыт Кыргызстана в мировом контексте. – Бишкек: Илим, 2002. – С. 77; Киргизский переворот. Март – апрель, 2005 / Сост. Г.О. Павловский. – М.: Европа, 2005. – С. 37–38, 43–44, 48–49, 103–104.

³ Денисов И. Политическое сознание современного российского общества // www.politnauka.org

РОЛЬ И МЕСТО ЭТНИЧЕСКОГО ФАКТОРА В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ

Ч.М. Кошоева

канд., соц. наук, ст. преп. кафедры социально-гуманитарных наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Динамизм демократических процессов в начале 90-х годов проявился в стремительной перестройке общественных отношений и политической системы Кыргызстана. Первым итогом развития демократизации явилось внедрение института президентского правления и принятие Декларации о государственном суверенитете 15 декабря 1990 г. При всей прогрессивности и позитивности данных процессов они сопровождались рядом серьезных изменений в социально-политической ситуации, трансформацией политического и национального сознания населения республики¹.

Новая этнополитическая ситуация характеризовалась политизацией этнического фактора, обострением политической борьбы и поляризацией населения по национальному признаку. Это объяснялось тем, что суверенитет в республике воспринимался определенной частью коренного населения как суверенитет титульного этноса и создание приоритетов для него во всех сферах жизнедеятельности. Такая моноэтническая окраска в достижении суверенитета республики в условиях полиэтничности ее населения способствовала возникновению межэтнической дистанции и напряженности. Вследствие низкой политической культуры политическое противоборство сторон нередко выливалось в насильственные методы решения межнациональной напряженности, что наглядно проявилось в трагических событиях Ошского межнационального конфликта 1990 г.²

Такая трактовка процессов суверенизации далеко не беспричинна. Дело в том, что этничность выполняла на протяжении советских десятилетий две важные функции. Она служила во-первых, инструментом деления политического пространства; во-вторых, инструментом деления населения.

С одной стороны, политическое пространство структурировалось по этническому признаку (этнофедерализм). С другой стороны, этническая идентичность индивидов закреплялась в документах. Даже если в повседневной жизни людей этническая принадлежность не играла заметной роли, она, тем не менее, была весьма существенной в отношениях индивидов с государственными органами. (Поступление в вуз по этнической квоте, перспектива занять престижное место в качестве представителя “национальных кадров” и т.д.). Этническая принадлежность продолжает и сегодня оставаться весьма существенной на территории национально-территориальных образований.

На рубеже 80–90-х годов прошлого столетия в советской этнографии происходят значительные изменения, связанные с распадом СССР, а именно: переход от советской теории этноса к западным концепциям идей конструктивизма. Распространение новой конструктивистской парадигмы привело к уходу от самого понятия “этнос” и подмене его термином “этничность” и “этническая идентичность”.

¹ Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. – Бишкек: Илим, 1996. – С. 73.

² См. подробнее: Элебаева А.Б., Омуралиев Н.А., Джусупбеков А.Д. Ошский межэтнический конфликт. – Бишкек, 1991.

Основные принципы нового конструктивистского подхода в российской этнологии были изложены В.А. Тишковым в его статье “О феномене этничности”¹. Термин “этничность” акцентирует внимание, прежде всего, на полиэтничном характере большинства современных обществ.

Этот подход, известный как теория социального конструирования реальности, был развит в теории “символического конструктивизма” (или “символического реляционизма”) Пьера Бурдьё. Французский социолог активно пользуется таким понятием, как “социальное пространство”. Социальное пространство может структурироваться на основании различных признаков, например, на основании распределения капитала. Место группы в социальном пространстве зависит от того, какими она обладает экономическими (капитал в марксовском смысле) и культурно-идеологическими ресурсами (символический капитал). Различия между группами происходят из различий в обладании тем или иным видом капитала.

В условиях трансформации кыргызстанского общества в постсоветский период мы наблюдаем развитие противоречивых и взаимосвязанных процессов – национально-государственной интеграции и в то же время этнической дифференциации. С одной стороны, идет формирование такой гражданской общности как нация, тогда как с другой стороны – происходит противоположно направленный процесс – консолидация людей на этнокультурной основе, имеющая целью полное выражение и отстаивание своих специфических, главным образом, социально-статусных интересов.

В результате кыргызстанское население оказалось разделенным на самоопределившуюся нацию и другие этнические группы, роль и статус которых в политико-правовом отношении, как это ни парадоксально, неясны для общества в целом, а еще в большей степени – для группового сознания этих, так называемых “других”, субъектов этносоциальных отношений.

Бывшие советские меньшинства ныне стали доминирующим большинством в новых государствах, обнаружив рядом с собою новые меньшинства, столь же жаждущие собственного национального самоопределения. Ситуация осложнена тем фактом, что большинство этих групп имеют компактный характер расселения, хорошо осознаваемую культурную отличительность и лидеров, способных сформулировать собственную национальную идею.

Новой формулой как для пятнадцати государств, так и для автономных республик в их составе, могла бы быть идея гражданской или политической нации (вместо этнос – нации) наряду с сознательным конструированием общих символов, ценностей и интересов. Вместо претензий доминирующих групп в “своем” национальном государстве обладать предпочтительным доступом к власти и ресурсам в интересах членов этих групп можно конструировать новые национальные государства на основе общности согражданства, а не кровного свойства (россияне, казахстанцы, кыргызстанцы и т.п.). Однако, понимая нацию как полиэтничное образование, основными признаками которого является территория и гражданство², необходимо отметить, что принадлежность к нации не исключает принадлежность к той или иной этно-культурной общности и, более того, предполагает наличие у нее (у нации) отличительного этно-культурного облика, определяемого культурой доминирующей группы или нескольких групп.

¹ Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. – М.: Русский мир, 1997. – С. 32–35.

² Там же. – С. 14.

Национальной общности нет до тех пор, пока существуют социально-культурные барьеры между правящим слоем и подвластным ему населением. Данное условие может быть выполнено с развитием капиталистической рыночной экономики. Но этот рынок – национальный рынок. Индивиды знают, что их перспективы зависят от успешности рынка. Отсюда и проистекает межэтническая интеграция. Строительство нации (nation-building), которое осуществляет всякое современное государство, означает не что иное, как постепенное включение культурно различных групп в единое социокультурное пространство¹.

Наряду с экономическим фактором становления национального пространства другим немаловажным аспектом стабилизации политического сознания населения является проблема предоставления и защиты прав личности. На стабилизацию межэтнических отношений в конце 90-х годов повлиял комплекс факторов, в том числе политическая стабильность, экономический рост, принятие мер в области культурного и правового развития республики. Так, в данный период были приняты все основные правовые документы в области регулирования межэтническими отношениями. В пакет нормативных документов вошли Конституция КР от 5 мая 1993 г. (Внесены изменения в соответствии с Законом КР от 16 февраля 1996 г. №1, 21 октября 1998 г. №134); Уголовный Кодекс КР от 01.10.1997 г.; Кодекс КР об административной ответственности от 4 августа 1998 г.; Кодекс о выборах КР от 29.05.1999 г.; Закон КР “О политических партиях” от 12 июня 1999 г.; Закон КССР “О государственном языке Киргизской ССР” от 23 сентября 1989 г.; Закон КР “Об официальном языке КР” от 29 мая 2000 г.; Указ Президента КР “О дополнительных мерах по регулированию миграционных процессов в Кыргызской Республике” от 20 мая 2000 г.; Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов (ратифицирован Кыргызской Республикой 31 мая 1995 г.); Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах (относится к числу актов, устанавливающих общепризнанные принципы и нормы международного права); Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая 18 декабря 1992 г.

В законных требованиях создания механизмов правовой защиты национальных меньшинств таится угроза того, что защита прав этнических групп приведет к росту новых форм притеснения. Коллективные права легко подвергаются политизации, могут ущемлять интересы других групп и входить в противоречие с принципом индивидуальной свободы. Практика Советского Союза служит наглядным примером такого противоречия.

С обретением независимости у Кыргызстана наряду с новыми перспективами выбора собственной модели общественного развития возникли сложные задачи, требующие нетрадиционных решений, в том числе путем пересмотра устоявшихся подходов. Одной из таких задач является обеспечение развития единой нации. Сюда входит и национальная безопасность, и национальная стратегия развития страны и т.д. Безопасность достигается проведением единой государственной политики, системой мер экономического, политического, военного и иного характера, адекватных угрозам национальным интересам.

Очевидно, что для современной ситуации очень важно, чтобы процесс возрождения и укрепления этнокультурной идентичности кыргызов не вступил в противо-

¹ См.: Малахов В.С. Национализм как политическая идеология: Учебное пособие. – М., 2005. – С. 58–89.

речие с другим процессом – формированием единой нации – кыргызстанцев. Дело в том, что за последние десятилетия наблюдается тенденция концентрации и расширения моноэтнических районов в Кыргызстане. Данная тенденция в первую очередь связана с тем, что усиливаются миграционные настроения этнических групп, проживающих в сельской местности, горных и предгорных районах, где распространены наиболее трудоемкие и неквалифицированные низкооплачиваемые сельскохозяйственные отрасли: отгонное животноводство, табаководство и др. Так, наглядным примером может служить Нарынская область, где кыргызы сегодня составляют 99% населения. К тому же в условиях дефицита ресурсов, развития капитализма и рыночной экономики, а следовательно, усиления конкуренции, обостряется проблема не только регионального, но и межродового и кланового деления. Особенно данные разделения проявились в период проведения выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в феврале – марте 2005 г., когда на первый план при голосовании за того или иного кандидата нередко выдвигались не признаки профессиональной компетентности и личные качества, а принадлежность кандидата к тому или иному роду, племени¹.

Таким образом, в плоскость этнической политики сегодня попадают не только межэтнические, но и внутриэтнические отношения. В данных условиях возрастает роль органов местного самоуправления, уровня гражданского сектора, всех политических субъектов в снижении уровня напряженности и сохранении безопасности.

Особую роль в становлении единого национального пространства и формировании политического сознания нации сегодня играют СМИ. Причина в том, что национальное пространство имеет не только физическую протяженность, но и содержательное измерение – пределы реального политического влияния, зоны распространения власти, авторитета политических институтов и лидеров². В этом случае пределы этнического, с одной стороны, и национального пространства – с другой, могут существенным образом различаться, так как по отношению к отдельным подструктурам (области, регионы Кыргызстана) влияние национального пространства может иметь различную степень насыщенности, которая, наряду с географической протяженностью и зоной влияния, является третьим измерением взаимодействия этнического и национального пространств.

Именно поэтому можно с натяжкой сказать о нахождении в национальном пространстве Кыргызстана южных регионов республики, где степень насыщенности национального пространства и реального политического влияния Бишкека явно слабее по сравнению с узбекскими политическими институтами и СМИ. Наглядным примером может служить сравнение работы телевидения Узбекистана и Кыргызстана на юге республики. Ретранслируемые каналы Узбекистана отличаются многообразием и оперативностью, например многие российские и мексиканские телесериалы и программы идут на узбекском языке. Имеются собственные телесериалы, развлекательные и информационные передачи, которые также транслируются на узбекском языке. Остается только пожелать, чтобы и кыргызское телевидение работало так же хорошо.

Хотя руководство страны приняло решение создать общественное телевидение на базе телеканала “Ош – 3000” как орган противодействия электронным средствам массовой информации соседнего Узбекистана, которые на юге Кыргызстана далеко

¹ Программа “Этническое развитие” // Круглый стол “Роль политических партий в процессах этнического развития” / Фонд “Сорос – Кыргызстан”. – Бишкек, – 2005. – 21 ноября. – С. 1.

² Политология: Энциклопедический словарь. – М., 1993. – С. 301.

не всегда оказывают позитивное влияние на политическую ориентацию местного населения, трудно сказать, насколько профессионально “Ош – 3000” смог выполнить эту задачу, поскольку усилий одного телеканала для этого явно недостаточно. Однако не вызывает сомнений, что СМИ, призванные выполнять эти задачи, должны находиться под контролем государства и проводить согласованную с точки зрения государственных интересов политику¹.

Кроме того, до сих пор не определены механизмы решения вопросов, связанных с правительственными, областными и районными газетами. В настоящее время многие из них смогли улучшить свое качество, что, скорее всего, объясняется тем, что они испытывают меньшее давление со стороны учредителей. Пока не ясно, будут ли эти СМИ акционированы полностью или контрольный пакет их акций все же останется в распоряжении правительства. Однако вызывает озабоченность, что некоторые чиновники уже сейчас торопятся переделать информационный рынок и подчинить его сугубо частным интересам в ущерб общенациональным.

В Кыргызстане правительству целесообразно было бы перейти уже на другие, более либеральные, стандарты проведения государственной информационной и идеологической политики, в немалой степени отличающиеся от сложившейся до сих пор практики. В странах Запада интересы государства в информационной сфере тоже защищаются, но меры, принимаемые в этом направлении, настолько продуманы, что многих проблем, присущих информационному пространству Кыргызстана, там почти не возникает².

Необходимо также отметить роль и влияние общественных организаций на характер межэтнических отношений. В условиях системного кризиса, самоустранения государства от руководства и планирования стратегии развития нации место и значение данных агентов возрастает. Среди них особое внимание заслуживает Ассамблея народа Кыргызстана, определенным образом влияющая на состояние и регуляцию отношений между этносами в республике.

В 1997 г. Указом Президента Кыргызской Республики АНК был придан статус консультативно-совещательного органа по вопросам межнациональных отношений и национальной политики. Складывается впечатление, что Ассамблея народа Кыргызстана и Курултай народа Кыргызстана существуют не для представления интересов этносов, проживающих в государстве, а для популяризации интересов власти и президента в народе.

Таким образом, деятельность Ассамблеи в последнее время носит все больше политический характер. Однако статуса политического субъекта, как и реального влияния на принятие решений, у нее нет. К тому же деятельность ассамблеи направлена на построение мультикультурного общества (см. Концепцию этнического развития). На наш взгляд, более плодотворным будет, если АНК сконцентрирует свои усилия на научно-исследовательской деятельности, направленной на выявление проблем и конфликтов в развитии этносферы, ее стратегическом планировании, культурном и образовательном аспекте воспитания патриотизма.

Функционирование гражданского общества является необходимым условием существования любого демократического государства. Гражданское общество – это совокупность социальных отношений и институтов, функционирующих независимо от политической власти и способных на нее воздействовать; это общество автономных

¹ Реформа государственных СМИ как показатель последовательности новой власти // Кыргызстан сегодня. – 2005. – №11-12(31-32). – С. 17-18.

² Там же. – С. 18.

индивидов и социальных субъектов. Однако при выстраивании стратегии развития нации, формировании политического сознания необходима, прежде всего, взаимосвязь и взаимообусловленность политических, экономических, социальных, институциональных и правовых реформ и факторов, способствующих продвижению к демократии и построению новой по содержанию и форме государственности.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОЗНАНИЕ И КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В КЫРГЫЗСТАНЕ ПОСЛЕ СОБЫТИЙ 24 МАРТА 2005 года

З.Д. Чотаев

ст. преподаватель кафедры международных отношений ВШ ДМП МУК

Для новых независимых государств проблема формирования политического сознания весьма актуальна и является идеологической основой развития процесса трансформации политической системы. После обретения независимости в Кыргызстане начался процесс политической модернизации. Основной базой модернизации политической системы являются принципы конституционализма, рыночных отношений, гражданского общества.

Создание новой демократической системы государственного устройства закрепила первая Конституция суверенного Кыргызстана, принятая 5 мая 1993 г. Согласно Основному закону, Кыргызстан является суверенной, унитарной, демократической республикой, построенной на началах правового светского государства¹. Конституция 1993 года создала правовые предпосылки для самостоятельного функционирования законодательной и исполнительной ветвей власти и достижения между ними баланса. Президент Кыргызской Республики не мог единолично управлять государством без поддержки Жогорку Кенеша (парламента). С 1994 г. стала проявляться тенденция к усилению президентской власти и ослаблению власти парламента. Противостояние президента и парламента привело к роспуску Жогорку Кенеша в 1994 г. и переизбранию президента Акаева на новый срок в 1995 г. Проведенный после выборов референдум 10 февраля 1996 г., по результатам которого был принят Закон “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”, значительно расширил полномочия президента и ограничил власть парламента². Однако процесс изменения политической системы государственного устройства на этом не закончился, что проявилось в новой редакции Конституции 2003 г.

Процесс конституционного реформирования в период правления первого президента Аскара Акаева главным образом был адаптирован в интересах правящей элиты и, прежде всего, – главы государства³. Несмотря на формальные признаки демократии, в стране нарастают авторитарные тенденции, которые привели к фрагментации политических сил, ослаблению политического сознания и явились препятствием для процесса демократизации общества.

¹ Конституция Республики Кыргызстан. – Бишкек, 1993. – Разд. 2. Ст. 7.

² Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 1996. – Ст. 42–46.

³ См. подробнее: Политическая трансформация: опыт Кыргызстана в мировом контексте. – Бишкек, 2002. – С. 51–77.

Мартовская “революция” 2005 г. создала предпосылки развития конституционной реформы и совершенствования политической системы Кыргызской Республики. Эти события активизировали политическое сознание населения страны. Избранный в июле президент в своей предвыборной компании назвал основным направлением будущей деятельности развитие конституционной реформы и становление новой эффективной системы политического управления страной. Результаты голосования на президентских выборах (свыше 80% голосов) наглядно продемонстрировали правильность избранного тандемом Бакиев – Кулов политического курса. Это подтвердило желание народа реформировать политическую систему в стране.

В мае 2005 г. начала свою деятельность рабочая группа Конституционного совещания, членами которой после заключительного обсуждения проекта Закона КР “О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР” было принято решение представить окончательный вариант проекта новой редакции Конституции КР на рассмотрение Конституционного совещания. Заседание Конституционного совещания было назначено на 6 июня 2005 г. По мнению членов рабочей группы, Основной закон страны должен был вступить в силу с 1 января 2006 г.¹

В этот период многие эксперты (например, Марат Тазабеков) и представители политических движений высказывали мнение о необходимости перехода страны к парламентской форме правления. Суть заключалась в том, чтобы часть депутатов и создав возможность для их выдвижения по партийным спискам.

Несмотря на желание реализации новой Конституции в короткий срок после президентских выборов, первоочередной задачей властных институтов стала стабилизация политической ситуации в стране. Достижение консенсуса между основными политическими силами по главным положениям конституционной реформы оказалось невозможным. В результате процесс реализации конституционной реформы затянулся.

В ноябре президент К.С. Бакиев вынес свой вариант конституционной реформы, который несколько отличался от проекта, выдвинутого Конституционным совещанием. Суть предложений и дополнений президента сводилась к введению мажоритарно-пропорциональной системы выборов в парламент, объединению Верховного и Конституционного судов, отмене смертной казни. Разногласия между президентом, правительством и оппозиционными политическими силами не способствовали достижению консенсуса относительно реформы. В связи с этим по предложению президента К. Бакиева референдум по определению формы правления в Кыргызской Республике и ряду других вопросов был отложен на конец 2006 г.² Противостояние тандема Бакиев – Кулов и оппозиционно настроенного парламента в течение следующего года обусловили политическую нестабильность, переросшую в политический кризис ноября 2006 г.

Требование оппозиционных политических сил, в частности движения “За реформы”, относительно обещания президента о скорейшем проведении Конституционной реформы до конца 2006 г. стали началом процесса принятия новой редакции Конституции. В своем выступлении от 7 ноября 2006 г. перед народом Кыргызстана Президент КР Курманбек Бакиев заявил: “Исходя из реально сложившейся ситуации считаю, что целесообразно начать немедленное осуществление согласительных процедур (по принятию новой редакции Конституции. – З.Ч.), в том чис-

¹ Конституционное совещание рассмотрит окончательный вариант проекта новой редакции Конституции КР // Акипресс (www.akipress.org). – 2005. – 3 июня.

² Центральная Евразия – 2005: Аналитический ежегодник. – 2006. – С. 229.

ле с участием оппозиционных депутатов. В таком случае возможно законным, легитимным образом принять новую Конституцию или внести изменения и дополнения в действующий Основной закон. Выработанный документ должен объединить общество, расколотый парламент, найти благоразумный компромисс и в то же время бесповоротно начать новую страницу нашей истории”¹. В результате достигнутого на сессии ЖК 8 ноября 2006 г. компромисса была принята новая редакция Основного закона Кыргызской Республики, написанная на основе трех проектов Конституции, принятых первым Конституционным совещанием, законопроектами президента и Жогорку Кенеша.

В новой редакции Конституции парламент будет состоять из 90 депутатов. 50% которых будут формироваться по партийным спискам, 50% – по одномандатным округам. СНБ будет включено в состав правительства, энергетические агентства будут в ведении правительства. По словам спикера Жогорку Кенеша М. Султанова, “полномочия президента урезаны”².

Согласно новому проекту президент имеет следующие полномочия:

- ☞ глава государства сможет назначать судей местных судов по предложению Национального совета по делам местного правосудия и по согласованию с Жогорку Кенешем.
- ☞ отстранять председателей Счетной палаты, Генеральной прокуратуры и ЦИКа Президент может только по согласованию с Жогорку Кенешем.

Роль политических партий, согласно новой Конституции, сводится к тому, что если партия набирает более 50%, то она и будет автоматически формировать правительство. Если ни одна из партий не набирает 50%, то функции по формированию правительства переходят к президенту.

После принятия нового проекта Конституции будет принят новый Избирательный кодекс, в котором будут рассчитаны выборы по партийным спискам и одномандатным округам. Будут также внесены изменения в Закон “О политических партиях”, т.к. партиям даются достаточно большие права по формированию власти, в частности, правительства. Партии должны будут иметь определенные структуры и параметры, которые заложат депутаты в новом Законе³.

Несмотря на принятую новую редакцию Конституции КР (во избежание осложнения политической обстановки в Кыргызстане), политическое противостояние власти и оппозиции продолжилось и в следующем месяце, что привело к внесению новых поправок в Основной закон страны. 30 декабря в Конституцию КР были внесены следующие изменения.

70-я статья по формированию правительства изложена в новой редакции: в случае если депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов ЖК, не внесут кандидатуру на должность премьер-министра, либо назначенный премьер-министр не внесет на утверждение ЖК структуру правительства или не представит кандидатуры на должность членов правительства, а также в случае отсутствия такой партии, президент поручает депутатам от другой партии в течение пяти рабочих дней внести кандидатуру на должность премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов.

В полномочия президента также были добавлены следующие пункты:

¹ Новости Акипресс. – 2006. – 7 ноября // www.akipress.org.

² Новости Акипресс. – 2006. – 8 ноября // www.akipress.org.

³ См. Новую редакцию Конституции КР от 8 ноября 2006 г. // www.akipress.org

10. Президент обеспечивает осуществление полномочий государственных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, утверждает (по предложению премьер-министра) положение о них; назначает и освобождает их руководителей.

11. Президент осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией¹.

Таким образом, ранее урезанные некоторые полномочия президента были вновь восстановлены при согласии Жогорку Кенеша и правительства КР.

И в настоящее время политическое противостояние власти и оппозиции, возникшее при распаде тандема Бакиев – Кулов, не исчерпало себя. Начавшееся в 2007 г. новое противостояние власти в лице президента КР и оппозиции, возглавляемой бывшим премьер-министром, а ныне лидером Объединенного фронта “За достойное будущее Кыргызстана”, показало незаконченность процесса конституционного реформирования. Поддержка, оказанная оппозиции частью населения страны, является немаловажным фактом политизации и развития политического сознания общества. Одним из основных требований оппозиции на последнем бессрочном митинге все также являлось желание принятия новой редакции Конституции, ограничивающей полномочия президента, в частности, его контроль над силовыми структурами, а также увеличивающей самостоятельность правительства, передавая его под контроль парламента и одновременно урезая полномочия вмешательства последнего в исполнительную деятельность кабинета министров².

Предложенный исполнительной властью встречный проект редакции Конституции был направлен на урезание президентских полномочий, хотя и в незначительной степени, а также на реформирование законодательной и судебных ветвей власти³. Противостояние власти и оппозиции во время митинга 2006 г., закончившегося дискредитацией Объединенного фронта, наглядно показало недостаточную готовность политических сил к нормальному функционированию в демократических условиях, а также необходимость совершенствования и развития политического сознания населения страны. Нежелание оппозиции и власти вовремя сесть за стол переговоров спровоцировало этот политический кризис, окончившийся победой президента, хотя и, по всей видимости, временной.

Таким образом, разрешение основных противоречий вновь будет направлено на совершенствование политической системы и реализацию новой конституционной реформы, что в результате должно привести к консенсусу различных политических сил, балансу между полномочиями основных институтов и ветвей власти и долгосрочной стабилизации политической обстановки в Кыргызстане, необходимой для его социально-экономического развития. Хотелось бы также отметить необходимость разрешения политических разногласий по данной проблеме в правовом поле, что характерно для правового и демократического государства. В заключение важно подчеркнуть, что реализация конституционной реформы направлена не только на совершенствование политической системы, но и на развитие политического сознания, которое является индикатором демократизации государства и общества в целом.

¹ См. Новую редакцию Конституции КР от 30 декабря 2006 г. // www.akipress.org

² См. подробнее: Единый, согласованный, рабочий вариант проекта Конституции Кыргызской Республики, принятый объединенным фронтом “За достойное будущее Кыргызстана” и движением “За реформы” // www.akipress.org

³ См. подробнее: Проект закона Кыргызской Республики “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики” // www.akipress.org

ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Т.А. Нурматов

соискатель кафедры Теории и истории государства и права КГЮА

Закон “О международных договорах Кыргызской Республики” от 21 июля 1999 г.¹ имеет существенное значение для правовой системы страны, для деятельности органов государственной власти, а также для обеспечения прав человека. Он развивает принципиальное положение Конституции, согласно которому нормы международного права являются составной частью правовой системы страны, а также определяет порядок заключения и осуществления международных договоров, становящихся все более важным элементом этой системы, элементом функционирования правового государства.

Конституционный суд Кыргызской Республики осуществляет конституционное судопроизводство, которое, наряду с гражданским, административным и уголовным, является средством осуществления судебной власти. Однако Конституционный суд обладает особенностями по сравнению с судами общей юрисдикции. В первую очередь они касаются вопросов ведения суда и характера выносимых им решений. Суд разрешает дела о соответствии конституции законов, нормативных актов президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша, правительства Кыргызской Республики по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Кыргызской Республики и совместному ведению органов государственной власти Кыргызской Республики.

При разрешении судом указанной категории дел возможно привлечение норм международного права. Могут возникнуть вопросы, имеющие международно-правовой характер, и при разрешении споров о компетенции, например, касающиеся правомочия заключения международных договоров, введения их в действие и прекращения. Привлечение норм международного права может оказаться полезным и при толковании Конституционным судом отдельных положений Конституции Кыргызской Республики.

Конституционный суд не разрешает дела о соответствии Конституции проектов международных договоров. Конституция говорит не о материалах проектов, которые могли бы быть использованы для подготовки договора, а об уже подписанных договорах².

Конституционный суд разрешает дела именно по запросу о конституционности договора, а не о его соответствии или несоответствии международному праву, хотя такой вопрос и может встать при оценке судом договора. В связи с этим договор, признанный судом неконституционным, может оказаться недействительным и с точки зрения международного права. Но в принципе признание договора неконституционным еще не говорит о его международно-правовой действительности или недействительности. Важно, что такой договор после объявления его не соответ-

¹ Закон КР “О международных договорах КР” от 21 июля 1999 г. // Эркин Тоо. – 1999. – №65.

² Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики / Отв. ред. Ч.А. Мусабекова. – Бишкек, 2005. – С. 27.

вующим Конституции не может стать частью правовой системы Кыргызстана в контексте п. 3 ст. 12 Конституции.

Решение Конституционного суда о признании не вступившего в силу международного договора соответствующим Конституции создает предпосылки для его вхождения в правовую систему в качестве ее составной части после ратификации этого договора, а также утверждения или вступления его в силу для Кыргызстана каким-либо иным образом. Такое решение суда создает предпосылки и для согласования законов Кыргызской Республики с нормами вступившего в силу международного договора в случае возникновения противоречий между каким-либо законом и данным договором.

Использование Конституционным судом норм международного права тесно связано и с его правомочием по разрешению дел, касающихся прав и основных свобод человека.

Подобные ссылки имеют вспомогательный характер, так как решающее значение приобретает оценка обжалуемого нормативного акта с точки зрения его соответствия Конституции. Для разрешения дела суду важно определить ту норму Конституции, с помощью которой можно решить вопрос о конституционности принятого к рассмотрению акта. Согласно ст. 14 закона “О Конституционном суде Кыргызской Республики”¹, если судом будет установлено, что вопрос, затрагиваемый таким актом, не получил разрешения в Конституции или по своему характеру либо значению не относится к числу конституционных, то суд прекращает производство по делу. В случае, если решение по делу вынесено, оно является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Из этого следует, что акты или их отдельные положения утрачивают силу, а признанные не соответствующими Конституции международные договоры Кыргызской Республики, не вступившие в силу, не подлежат введению в действие и применению.

В Конституции Кыргызской Республики нашли непосредственное отражение такие нормы международного права, относящиеся к правам человека, как положения о равенстве всех перед законом и судом, о праве на судебную защиту прав и свобод; об охране законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью и обязанности государства обеспечить потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба; о недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина законом; о праве каждого на жизнь; о праве каждого, кто законно находится на территории Кыргызской Республики, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; о неотчуждаемости основных прав и свобод человека, принадлежащих каждому от рождения, и ряд других. Конституционный суд Кыргызской Республики в своих решениях неоднократно опирался на многие из этих норм. В связи с этим следует проанализировать некоторые его решения, касающиеся применения основополагающих конституционных положений в сфере прав и основных свобод человека, закрепленных нормами международного права.

“В Кыргызской Республике все люди равны перед законом и судом” (ч. 3 ст. 13 Конституции КР). Эта норма отражает требования Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., где зафиксированы положения о том, что “все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона”; “каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав,

¹ Закон Кыргызской Республики “О Конституционном суде Кыргызской Республики” от 18 декабря 1993 года, №1335-ХП // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1994. – №2. – С. 46.

предоставленных ему конституцией или законом”¹. Данные положения нашли также закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах², исходящем из того, что права человека и гражданина вытекают из присущего человеческой личности достоинства. При этом в пакте подчеркивается, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Пакт, участниками которого являются свыше 100 государств, представляет собой юридически обязательный документ, который должен соблюдаться государствами и их органами, включая судебные органы. В Кыргызстане пакт вступил в силу 12 января 1994 г.

Думается, что на наше юридическое мышление все еще влияет отрицательное отношение к обычным нормам права. Между тем Закон “О международных договорах КР” подчеркивает, что Кыргызская Республика “выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм”. Но каково положение международных норм о правах человека в правовых системах других стран?

Крайне консервативную позицию в этом плане занимают США. Лишь в 1992 г. они присоединились к Пакту о гражданских и политических правах. Однако и администрация Б. Клинтона не предприняла шагов по инициированию закона, необходимого для осуществления пакта. Конституция США приравнивает международные договоры к федеральным законам. А вот договоры о правах человека отнесены к категории несамоисполнимых. Следовательно, для их применения в рамках правовой системы страны необходимо издание закона. Изучающие эту проблему американские юристы приходят к выводу: присоединяясь к конвенциям о правах человека с оговоркой о их несамоисполнимости, США “претендуют на принятие международных обязательств, но фактически не берут на себя ничего”³.

Иной статус прав человека закреплен в послевоенных конституциях европейских государств (ФРГ, Голландия и др.) Например, Основной закон ФРГ признает “неурушимые и неотъемлемые права человека как основу каждого общества, мира и справедливости на земле” (ст. 1.1). Общие нормы международного права являются составной частью права страны. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно создают права и обязанности для населения (ст. 25).

Применение международно-правовых норм Верховным судом и местными судами Кыргызской Республики

Верховный суд Кыргызской Республики, а также суды общей юрисдикции, разрешая гражданские, трудовые, уголовные дела и определенную категорию административных дел, в необходимых случаях применяют нормы международного права. Значительная часть этих дел связана с реализацией норм, касающихся прав и свобод человека.

Вместе с тем применение норм международного права судами общей юрисдикции при рассмотрении ими дел, касающихся защиты прав человека, возможно и в том случае, когда имеется пробел во внутреннем законодательстве Кыргызской Республики. Суды могут использовать международно-правовые нормы и в случае

¹ Права человека в деятельности судебных органов Кыргызской Республики: Сб. международн. док. и законодательство Кыргызской Республики / Отв. ред. Ч.А. Мусабекова. – Бишкек, 2005. – С. 42.

² Там же.

³ *Henkin L. U.S. Ratification on Human Rights Conventions // American Journal of International Law. – 1995. – V. 89. – №2. – P. 344.*

толкования закона или иного нормативного акта в целях его правильного применения. Однако наиболее распространенным является применение положений определенных международных договоров КР через положения гл. 2 Конституции КР, посвященной правам и свободам человека и гражданина.

Определенный опыт использования норм международного права в судебной деятельности был накоплен еще во время существования Союза ССР. Речь шла, прежде всего, о реализации договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. 19 июня 1959 г. Пленум Верховного суда СССР принял постановление “О вопросах, связанных с выполнением судебными органами договоров с иностранными государствами об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам”. Это постановление сохраняет действие и сегодня в редакции постановления Пленума Верховного суда СССР от 11 июля 1972 г. Оно содержит разъяснения и указания судам по порядку конкретных действий, основанных на договорах, – при приеме заявлений и рассмотрении исков граждан и юридических лиц соответствующих государств; при обращении к судам иностранных государств с поручениями об оказании правовой помощи и при выполнении аналогичных поручений судов и других учреждений юстиции иностранных государств; при признании и исполнении судебных решений.

Верховный суд Кыргызской Республики не только воспринял уважительный подход к международному праву, но и существенно усовершенствовал механизм применения международных договоров (норм), имея в виду как содержание и процедуру собственных решений, так и ориентиры руководящих указаний, адресованных судам общей юрисдикции.

Так, согласно ст. 28 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам¹ применению по делам о расторжении брака подлежит законодательство государства, гражданами которого являются супруги. Поэтому, например, при расторжении брака украинской гражданки В., проживающей в Нефтеюганске (РФ), с украинским гражданином В., проживающим в Ивано-Франковске, Нефтеюганский городской суд применил не российское, а украинское законодательство и, вынося решение, сослался на нормы Конвенции СНГ и семейного законодательства Украины.

Вместе с тем нередко суды не принимают во внимание положений международных договоров при рассмотрении дел, вынося решения по исковым заявлениям только на основе законодательства, причем в ситуациях, требующих комплексного подхода.

Между Верховным судом Кыргызской Республики и верховными судами стран СНГ 1 июля 1992 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере правосудия.

***Международно-правовые нормы в деятельности
органов прокуратуры, внутренних дел и иных правоохранительных
органов исполнительной власти Кыргызской Республики***

Органы государственной власти, осуществляющие установленные для них функции в сфере судопроизводства и правоохранительной деятельности, руководствуются не только отечественным законодательством, но и международными договорами Кыргызской Республики, признанными Кыргызстаном международно-правовыми нормами. Это обусловлено, прежде всего, квалификацией их в ч. 3 ст. 12

¹ Закон КР от 19 марта 2004 г. №29 “Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам”. – Кишинев. – 2002. – 7 октября.

Конституции КР как составной части правовой системы, а также предписанием закона “О международных договорах Кыргызской Республики” об их непосредственном действии в Кыргызской Республике¹.

Суды, прокуратура, правоохранительные органы исполнительной власти уполномочены применять Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, различные универсальные и региональные конвенции по вопросам обеспечения и защиты прав и основных свобод, т.е. договоры в сфере международного гуманитарного права, многосторонние и двусторонние конвенции (договоры) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

В соответствующих ситуациях подлежат соблюдению Венская конвенция о дипломатических сношениях, Венская конвенция о консульских сношениях и сходные с ними по предмету регулирования международно-правовые акты. В области сотрудничества уголовно-правового характера должны исполняться указанными органами конвенции о борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера. В рамках гражданско-правовых отношений, включая отрасль международного экономического права, реализуются судами и другими компетентными органами, наряду с договорами о правовой помощи, конвенции (соглашения) по вопросам международной купли-продажи товаров, поставок товаров, международных перевозок пассажиров, грузов и багажа, банковских контактов, налогообложения, таможенного дела, интеллектуальной собственности и т.д.

Можно с удовлетворением констатировать, что в большинстве случаев в самих нормативных правовых актах международные договоры Кыргызской Республики включаются в правовую основу деятельности соответствующих органов. В Таможенном кодексе Кыргызской Республики сходная по замыслу статья имеет в виду только законодательство Кыргызской Республики о таможенном деле, но во многих других статьях речь идет о применении международных договоров (ст. 3, 5).

Особое значение имеет конституционный закон “О судебной системе Кыргызской Республики”, согласно которому (ст. 2) правовое положение судов в структуре органов государственной власти Кыргызской Республики определяется Конституцией Кыргызской Республики и законами, принимаемыми в соответствии с ней. Именно судам, а также прокуратуре адресована норма ст. 6 Гражданского кодекса Кыргызской Республики о применении к гражданско-правовым отношениям международных договоров Кыргызской Республики. В других нормативных актах положения по поводу применения международных договоров имеют отличия. Так, например, в Налоговом кодексе Кыргызской Республики рассматривается как “приоритетность межгосударственных договоров и иных актов, ратифицированных Президентом Кыргызской Республики или Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в отношении Налогового кодекса” (ст. 6). Семейный кодекс Кыргызской Республики установил: “если международным договором, ратифицированным Кыргызской Республикой, установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены семейным законодательством, то применяются правила международного договора” (ст. 7)².

¹ Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики / Отв. ред. Ч.А. Мусабекова. – Бишкек, 2005. – С. 81.

² Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 26 июня 1996 г., №25. (В последней редакции Закона КР от 25 апреля 2007 года №44); Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 г., №201 (В последней редакции Закона КР от 20 июня 2005 г., №80) // www.toktom.kg

Существенным фактором в рассматриваемой проблеме служит согласование норм о правовой, в том числе судебной, защите в Конституции Кыргызской Республики и в международных актах. Так, в Конституции каждому гарантируются государственная защита прав и свобод и судебная защита (п. 4 ст. 15). В Международном пакте о гражданских и политических правах закреплена обязанность участвующих в Пакте государств обеспечить находящимся на их территории и под их юрисдикцией лицам право на юридическую защиту (ст. 2).

“ЦВЕТНЫЕ РЕВОЛЮЦИИ” И МОЛОДЕЖЬ КАК ЗЕРКАЛО ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ КЫРГЫЗСТАНСКОГО СОЦИУМА

А. Акматалиева

магистрант кафедры политологии
факультета международных отношений КРСУ

*Если вы не думаете о будущем,
его у вас не будет.*

Джон Голсуорси

“Революция роз” в Грузии 2003 г., “Оранжевая революция” в Украине 2004 г. и “Тюльпановая революция” в Кыргызстане 2005 г. открыли новую страницу в осмыслении феномена социальных революций и стали толчком для консолидации молодежи. Грузинская “Кмара”, украинская “Пора”, кыргызстанские “Кел-Кел” и “Бирге” стали зеркалом социально-политических процессов на постсоветском пространстве. Их необходимо изучать с позиции новых парадигм, когда глобализационные процессы меняют традиционные структуры общества и все большее развитие получают технологии манипулирования сознанием и поведением людей.

Как писал Ги Дебор, постмодернизм диктует жанры общества-спектакля, а лебновский век толп имеет место быть. Не затрагивая глубинные тренды трансформации социума, хотелось бы остановиться на роли молодежных организаций, ставших основными движущими силами так называемой “Тюльпановой революции” и отражающих общий уровень политической культуры кыргызстанского социума.

Молодежь как специфическая демографическая группа обладает рядом характеристик. Первая особенность связана с незавершенностью становления собственной субъектности в социально-политических отношениях. Это предполагает известные возрастные ограничения политических прав молодежи, закрепленные законодательно. Например, по конституции КР 2003 г. устанавливается позитивная возрастная дискриминация: так, кандидатами в депутаты могут быть лица от 25 лет, а в президенты – после 35 лет.

Вторая особенность определяется спецификой социального положения. Оно характеризуется неустойчивостью, подвижностью позиций молодых людей в социальной структуре, относительно невысоким их статусом, ограниченностью социальных связей, экономической зависимостью. Это ставит молодежь в неравное положение с другими экономически и социально продвинутыми группами. Тем самым создается благоприятная среда для возникновения разного рода социальных конфликтов, приобретающих нередко политическую окраску.

Третья особенность связана со спецификой молодежного сознания, обусловленной как возрастом, так и социальным положением. Лабильность сознания, недостаточная твердость жизненных позиций, неустойчивость социальных ориентаций присущи в той или иной степени молодому возрасту.

Сознание молодежи легко поддается влиянию различных факторов, экономических социальных и политических. Благодаря этим особенностям молодежь участвовала во все времена во всех сколько-нибудь крупных общественных потрясениях в качестве штурмовиков, пушечного мяса, создания толпы и воспринималась как объект воздействия. Исключением является молодежь 60–70 гг. XX века, добившаяся снижения возрастного ценза на избирательное право с 21 до 18 лет; отставку де Голля; окончания войны во Вьетнаме, предложившая новую субкультуру хиппи, рок музыку, свободные отношения, новую прическу, новый стиль и в целом другое отношение к жизни. Под лозунгом “Революция – это праздник, театр на улице!” молодежь проводила акции мирного протеста, сидячие забастовки, невооруженные выступления. Именно эти принципы организации невооруженного, мирного сопротивления были заимствованы технологами “цветных революций”. Однако внешние заимствования не говорят о политической самостоятельности “оранжевой” молодежи.

Молодежь легко поддается эйфории праздника, и если превратить революцию в праздник, то она будет чувствовать себя комфортно, отмечают социологи. Если в Грузии и Украине этот праздник, или карнавал молодежи прошел мирно и организованно, по всем законам “оранжевых сценариев”, то в Кыргызстане события приняли несколько иной характер. Если эффект “бархатной” или “мирной” революции в Украине и Грузии был достигнут благодаря молодежным активистам, то мародерства в Кыргызстане отражали уровень политической культуры общества. Проблемы города и села, маргинализация кыргызстанского истеблишмента и региональные противоречия ярко проявились вкупе с исторической памятью – кочевники после грабежа сжигали все.

Участники движения “Кел-Кел”, созданного в середине января, после аннуляции ЦИК регистрации кандидатуры сопредседателя “Атажурт” Розы Отунбаевой приняли самое активное участие в мартовских событиях 2005 г. “Мы призываем каждого встать на защиту своих избирательных и гражданских прав! Не разрушая, а созидая! Вместе мы сделаем выборы справедливыми! Выборы – личное дело каждого. Мы выражаем свой протест мирно. Протестовать – не значит воевать!”, – говорили они, призывая молодежь активно бороться за свои права.

Согласно уставу “Кел-Кел”, члены организации не имеют права вмешиваться в политику и принимать участие в различных политакциях. Члены организации обязаны решать только социальные и молодежные проблемы¹. Хотя сами келкеловцы ставили себя вне политических партий, 15 и 17 января они проводили “лимонные” акции на митингах в поддержку сопредседателя “Атажурт” Р. Отунбаевой, раздавая лимоны – символ “Кел-Кел”, – чтобы протестовавшие не заболели.

Безуспешно политологами предпринимались попытки политического клонирования “Кел-Кел”. В целом это движение не являлось носителем истинных ценностей молодого поколения, а, скорее, объединяло маргинальную часть молодежи и использовалось зрелыми политиками.

23 марта во второй половине дня активисты “Гражданской компании” мирного сопротивления и “Кел-Кел”, представители молодежного движения “Бирге”, сторонники кандидата В. Марипова предприняли попытку проведения акции в цен-

¹ См.: Шитова Ю. Кел-Кел меняет лидеров // <http://www.ngo.kg/index.php?id=211>

тре Бишкека. В акции приняло участие около тысячи человек, но бойцы ОМОН и милиционеры рассеяли толпу. Несколько человек были арестованы, включая А. Мамасалиева, Т. Шайхутдинова, Б. Марипова и Э. Байсалова¹.

Т. Какчекеев из группы “Управление кризисами в Центральной Азии” отмечает, что это было “началом политического пробуждения молодежи”², вызванного тем, что молодежь сегодня не получает никакой социальной поддержки государства. “Студентам не платят стипендии, у них нет условий в общежитиях, им не обеспечивают вакансии после завершения учебы. Молодежь не рассматривается в качестве будущего страны. Видя, что на нее не обращают внимания, молодежь решила перестать быть игрушкой в руках политиков”³, – заключает он.

Однако активное протестное поведение было результатом многочисленных семинаров и тренингов, просмотра фильма о свержении С. Милошевича “Свергнуть диктатора” и вера, что смена режима Акаева изменит их положение.

“Студенты и политизированная молодежь были основной действующей силой, а НПО в лице фондов и общественных организаций – организующей силой”, – отмечает Александр Князев⁴.

Т. Шайхутдинов верит, что главной целью “Кел-Кел” являлось “научить молодежь сопротивляться, если их права нарушаются. Мы поняли, что именно 2005 г. – это единственный год, когда можно что-то изменить в стране”, – отмечает он. “Кел-Кел держался на чистом энтузиазме, по 100–200 сомов складывались члены движения для организации митингов на площади”, – говорит он, полностью опровергая мысли о том, что их деятельность спонсировалась западными фондами или “Ата-Журт”, не опровергая желания повторить опыт сербского “Отпора” или грузинской “Кмары”.

Доктор Ж. Назаралиев стал организатором, или хаотом акций. Он сумел мобилизовать в короткие сроки значительные людские резервы, а ранее не раз публиковал свои статьи с обращениями к “Дорогому другу”, обращаясь ко всем читателям, кому небезразличны судьба и будущее Кыргызстана. В своих обращениях он объявлял открытую войну Акаеву и призывал кыргызстанцев активно бороться с наглостью и ложью коррумпированного режима Акаева.

Акаев в интервью “АиФ” отметил: “Увидев из окна своего кабинета рвущуюся в Дом правительства агрессивную толпу, одурманенную наркотиками и водкой, я понимал, что кровавая развязка все близилась...”. Именно это дало основание зарубежным СМИ писать, что в Кыргызстане к власти пришли наркобароны⁵. А. Князев указывает что, «Киргизский Интернет уже окрестил этих люмпенов “маврами”, имея в виду привезенную для “революции” сельскую молодежь»⁶. Бермет Акаева в своей книге также отмечает, что многие “революционеры” “были

¹ Князев А.А. Киргизский переворот 24 марта 2005 года в Киргизии. – Алма-Ата; Бишкек, 2006. – С.115.

² См.: Торалиева Г. Молодежь Кыргызстана вовлекается в политику // Молодежь и выборы. – 2005. – Вып. №3. – С. 21.

³ См.: Торалиева Г. Молодежь Кыргызстана вовлекается в политику // Молодежь и выборы. – 2005. – Вып. №2. – С. 32.

⁴ Князев А.А. Киргизский переворот 24 марта 2005 года в Киргизии. – Алма-Ата, Бишкек. 2006. – С. 26.

⁵ Там же. – С. 79.

⁶ Там же. – С. 132.

зомбированы и накачаны водкой и наркотиками”¹, и, по ее словам. “революция получилась с запахом анаши и героина”, а в целом “Тюльпановая революция” – это национальное бедствие”. Тем не менее, она говорит, что усиление в составе Жогорку Кенеша роли молодого поколения считала и считает одним из важных условий для ускорения продвижения страны вперед.

В других источниках мы встречаем иную оценку событий 24 марта 2005 г.² Студентка из Оша в одном из интервью сказала, что все то, что у нас произошло – это неправильно, но она надеется, что будут открыты пути для молодежи. “Говорят, что толпа была накурена и пьяна, но на площади были и мои трезвые друзья”³.

Билалидин Надыров, тоже студент из Оша, рассказывал: “Мой брат спросил, смогу ли я организовать ошских студентов для участия в Курултае в Оше. Он сказал, что не надо ничего бояться. Поэтому я и стал организовывать студентов 1–2-го курсов. 21 марта я видел, как молодежь срывала плакаты, щиты с изображением Акаева и поджигала их”⁴.

Мотивы протестных акций у молодежи были свои, но не стоит забывать, что молодежь – это не гомогенная группа. Есть студенческая, работающая, сельская, городская молодежь и др.

Молодежь привлекали не только оппозиционеры, но и власть. В Кыргызстане молодые люди использовали методы мирного сопротивления, применявшиеся ранее в других странах как Flash-Mob или SMS-революция, когда около 50 молодых людей гуляли по бульвару в солнечный день с открытыми зонтами. У них не было никаких плакатов, они не разговаривали ни между собой, ни с прохожими, а мирно протестовали против парламентских нечестных выборов 2005 г. Заранее они послали сообщения многим студентам Бишкека. Также активно использовались граффити, обычные надписи на заборах, которые Бермет Акаева назвала “грязной политтехнологией”.

Молодежные организации, в целом отражая социально-политическую картину современного Кыргызстана, имеют тенденции повторять сценарий политических партий. Как и партии, молодежные движения создаются вокруг личности одного человека, а не вокруг общих ценностей и идей. Так, к примеру, в феврале 2005 г. на форуме оппозиционной молодежи, который провели “Кел-Кел” и молодежная редакция газеты “ResPublica”, последняя объявила о своей самостоятельной деятельности. “Бирге”, по сути, – молодежная редакция газеты “ResPublica”. Такое решение было принято после продолжающихся противоречий между А. Мамасалиевым, лидером движения, и другими членами “Кел-Кел”, затем лидером “Бирге” стал Т. Шайхутдинов.

Другая организация, “Век профессионалов”, была основана Азимой Расуловой, одним из экс-лидеров “Кел-Кел”, которая в марте 2005 г. была в первых рядах этого движения и фактически руководила всеми акциями.

¹ См.: Акаева Б.А. Цветы зла. О так называемой “тюльпановой революции” в Кыргызстане. – М., 2006. – С. 47, 50–69.

² См.: Весна 2005 года глазами Кыргызстанцев: тревоги, ожидания, надежды (устные истории). – Бишкек, 2005.

³ Весна 2005 года глазами Кыргызстанцев: тревоги, ожидания, надежды (устные истории). – Бишкек, – 2005. – С. 50.

⁴ См.: Круглый стол: “Гражданская активность молодежи во время выборов” // Молодежь и выборы. – 2005. – Вып. №3.

Деятельность молодых лидеров напоминает известную национальную игру в альчики, суть которой сводится к выбиванию главного альчика. Это происходит и в стране в целом, где наблюдается постоянное стремление заменить собой или своими людьми вышестоящего.

На фоне молодежных организаций заметно отличается своей амбициозностью “Форум молодых политиков”. Цель форума – объединить молодых политиков республики, вывести на общественную арену новые лица, разработать альтернативные предложения по внутренней и внешней политике государства, проводить тренинги для современной молодежи – будущих политдеятелей Кыргызстана, изменить сложившуюся в стране ситуацию в лучшую сторону. В организацию предполагается созвать молодую политэлиту до 35 лет, старшее же поколение пригласят лишь в качестве гостей. Однако отсутствие “мозгового центра” у этих движений делает их потребителями идей зрелых политиков.

Основные молодежные движения Кыргызстана, Казахстана и Украины, “Бирге”, “Каухар” и “Пора”, которые активно сотрудничают с Международным республиканским институтом (IRI), в июне 2006 г. решили создать единую молодежную демократическую коалицию. Об этом сообщил ее лидер Тимур Шайхутдинов радио “Азаттык”. Коалиция призвана консолидировать молодежь, прежде всего студенчество, для усиления ее роли в общественно-политической жизни в этих странах¹.

Необходимо отметить, что правительством нашей страны и президентом К.С. Бакиевым, не раз отмечалось, что молодежь должна приходить во власть и помогать процветанию страны. 15 апреля 2006 г. в Бишкеке состоялся республиканский молодежный форум “Молодежь Кыргызстана” с участием К. Бакиева. Результатом форума стало принятие новой национальной программы “Кыргызстан жаштары” на 2006–2008 гг. Глава государства поручил Министерству образования создать дублирующий молодежный кабинет министров, который будет давать советы основному правительству.

Как отмечают многие наблюдатели, цветные революции в основном пользовались поддержкой городской молодежи, которая имеет европейское образование. Однако, если это утверждение правильно по отношению к Грузии и Украине, то в Кыргызстане молодежь из сельской местности проявила большую активность, чем городская.

В заключение хотелось бы отметить следующие позитивные черты деятельности молодежных организаций.

- Молодежь политически социализируется – получает практический опыт и навыки публичной политики.
- Лидеров можно рассматривать как перспективных политиков, открыто заявляющих о своих амбициях и желании прийти к власти на конкурентной основе.
- Движения преследуют конкретные цели, например, движение анти-НПС показало, что молодежь не отчуждена от политики.
- Деятельность молодежных движений способствует консолидации самой молодежи и трансляции интересов через эти движения.

Таким образом, молодежные организации стали объектом “цветных революций”, но именно благодаря молодежи все революции имеют тот или иной оттенок. Так, в Кыргызстане “Тюльпановая революция” получилась по-азиатски пестрой.

¹ Интернет-ресурс: <http://www.open.kg/ru/news/?news=2630>

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ В ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ КЫРГЫЗСТАНА

Т.А. Абдырахманов

канд. ист. наук,
доц. КГУ им. И. Арабаева

Характеризуя ситуацию в Кыргызстане, много говорят о политическом кризисе, расколе общества и о возможном коллапсе. При этом официальная власть обвиняет в этом оппозицию, а оппозиция – официальную власть. Тем временем масштабный кризис в обществе назревает с каждым днем, и он имеет глубокие и фундаментальные источники.

Фундаментальным источником кризисных явлений в Кыргызстане является противоречие между динамично прогрессирующим количественным и качественным ростом рыночных отношений и качественной деградацией политической власти. То есть, это классическое противоречие между преимущественно неоконсервативным базисом и надстройкой с характерными чертами неолиберализма.

Это значит, что базис, или реальная экономика Кыргызстана, по своим основным параметрам соответствует неоконсервативной модели развития рыночной экономики, по которой в данное время развиваются либерально-демократические государства с развитой рыночной экономикой. Характерными чертами данной модели развития являются: полная денационализация экономики, за исключением ее стратегических отраслей; рыночная саморегуляция и минимизация непосредственного государственного управления экономикой; культ частного собственника и твердого индивидуалиста; монетаризация социальной и фискальной политики; инвентаризация и существенное свертывание социальных программ; сокращение бюрократического аппарата и т.д.

В этой связи следует подчеркнуть, что в результате шоковой терапии частная собственность в Кыргызстане выжила, окрепла и динамично развивается независимо, даже вопреки косности и отсталости, а порою и реакционности государственной власти (надстройки). Поэтому Кыргызстан по характеру и уровню развития частного сектора в экономике занимает ведущее положение среди стран СНГ. Это подчеркнул старший эксперт ЕБРР по странам СНГ и Балтии Ж.Оторбаев. Об этом же свидетельствуют итоги исследования Всемирного банка, по результатам которого Кыргызстан по уровню и характеру развития бизнеса занял 84-е место среди 155 стран мира¹. Однако отсталая надстройка, то есть государственная власть Кыргызстана, далеко не соответствует характеру, качественному состоянию и требованиям базисных элементов рыночной экономики. Она смоделирована из элементов феодального, коммунистического прошлого, “дикого капитализма”, а в целом в ней преобладают характерные черты неолиберальной (неокейнсианской) модели государственно-монополитического капитализма, которая отвечала интересам либерально-демократических стран Запада в начале XX – середине 70-х годов XX в.

Таким образом, общественно-политическая и экономическая ситуация в Кыргызстане представляет собой этакого кентавра с преимущественно неоконсервативным базисом и с явной идеократическо-неолиберальной надстройкой. Поэтому власть и бизнес (экономика) продолжают функционировать не в унисон, а по своим зако-

¹ МСН - 2005. - И ноября.

нам и принципам, развиваясь параллельно, по асимметричным траекториям. Соответственно, все это оказывает негативное воздействие на динамичное развитие экономики и на стабильность политической ситуации, а в целом представляет латентную угрозу для поступательного развития страны. При этом фундаментальное противоречие между базисом и надстройкой как источник кризисных явлений наиболее рельефно проявляется в следующем:

- в определении и осуществлении экономической политики;
- в управлении экономикой;
- в решении таких важнейших проблем, как коррупция и трайбализм.

Итак, **во-первых**, в постсоветском Кыргызстане фактически никогда не проводилась и не проводится системная государственная экономическая политика с конкретными стратегическими задачами. Скорее всего, имеет место некий “экономический романтизм” и экономический эклектицизм, когда действительно смелые, новаторские экономические реформы чередовались волонтаризмом, либо не подкреплялись необходимыми финансовыми и правовыми актами, а, наоборот, скрывались директивными методами государственного вмешательства. В ряде случаев происходило явное игнорирование объективных законов рыночной экономики.

Например, трудно умалять историческое значение таких судьбоносных шагов, как решительная денационализация и приватизация экономики; опережающее введение национальной валюты и право частной собственности на землю, своевременное вступление в ВТО и т.д. Безусловно, в результате подобных действий произошла ускоренная рыночная трансформация страны. За короткое время по широте сферы проникновения частного капитала, по темпам капитализации экономики Кыргызстан стал задавать тон среди других стран СНГ.

Как было беспристрастно отмечено в интервью посла Германии в Кыргызской Республике Клауса Ахенбаха, “в своих экономических реформах Кыргызстан ушел дальше, чем его соседи”. Однако успехи в развитии рыночной экономики впоследствии нивелировались диктатом государственно-монополистического регулирования, основанного на кейнсианской концепции развития.

Таким образом, важнейшей составной частью кризисных явлений в Кыргызстане является неадекватная экономическая политика государства и отсутствие выверенной экономической стратегии, учитывающей общемировые тенденции и закономерности. В силу своей природы официальная власть Кыргызстана попрежнему продолжает вести квазирыночную, инерционную, эгалитарно-патерналистскую экономическую политику, основанную в лучшем случае на неолиберальных принципах. И это в то время, когда рыночная экономика страны остро нуждается в катализирующей монетаристской политике, связанной с амнистией капитала, всеобъемлющей фискальной реформой, налаживанием полноценного банковского капитала, рынка ценных бумаг, страхового фонда, кредитной системы, реструктуризацией основных отраслей экономики, монетаризацией социальной политики, государственной протекцией приоритетных отраслей экономики и т.д.

В целом в результате геометрической прогрессии рыночных отношений и арифметической эволюции политических процессов наблюдается явное игнорирование объективных законов развития рыночной экономики и даже серьезная политико-правовая дискриминация бизнеса. Из-за этого в Кыргызстане, по данным Всемирного банка, очень сложно открыть собственный бизнес. Кыргызстан оказался на 150-м месте из 175 стран мира по количеству препятствий, установленных на пути бизнеса. Для сравнения отметим, что Казахстан находится на 66-м месте, а Россия – на 98-м месте¹.

¹ Интернет-газета “Эксперт.ру”. – 2006. – 20 ноября.

По свидетельству того же старшего эксперта ЕБРР Ж. Оторбаева, бизнес в Кыргызстане находится под прессом более 30 контролирующих и проверяющих агентств и ведомств¹, которые в общей сложности, по статистическим данным, проводят 8 тысяч проверок в год². О бесправном положении бизнеса в Кыргызстане говорит и тот факт, что, по итогам исследования Всемирного банка, из 155 стран мира в области судебно-правовой защиты бизнеса Кыргызстан занял одно из худших мест – 147-е. По итогам этого же исследования также плохи дела и с налоговой системой, здесь Кыргызстан также оказался на низком уровне, заняв 135-е место среди 155 стран мира³.

Нередко государственный этатизм становится не только тормозящим фактором, но и даже реставратором государственной собственности. Например, такая “экономическая метаморфоза” наблюдается в сфере образования. В то время как в стране идет приватизация и разгосударствление экономики, здесь происходит обратный процесс – огосударствление частной собственности студентов внебюджетного обучения. Ибо как только частные средства этих студентов поступают в государственные вузы в виде оплаты за обучение, они превращаются в государственные деньги и попадают под жесткий контроль казначейства. Если за счет этих средств приобретаются компьютеры, книги и прочие вещи, то они сразу же оприходуются и становятся государственной собственностью.

В ответ на дискриминационную политику властей в отношении рыночной экономики общество пока предпочитает сопротивляться ненасильственными способами. Распространенной формой протеста бизнеса и общества является “бегство капитала в теневую экономику”, “бегство капитала за пределы страны”, “утечка умов” и т.д. Например, по итогам анализа природы и масштабов теневой экономики, проведенного ПРООН, установлено, что в Кыргызстане в теневой экономике находится более 53% ВВП. Данный показатель в развитых странах составляет 12% ВВП, а в развивающихся – 40% ВВП⁴.

Что касается “бегства капитала за пределы страны”, то еще один факт от беспристрастных специалистов: ПРООН отмечает, что из-за отсутствия необходимой организационно-правовой базы более 50% внешних инвестиций вывозится обратно за пределы стран⁵. К примеру, только с января по июнь 2006 г. кыргызстанские бизнесмены инвестировали в Омскую область Российской Федерации 53,8 млн. долларов США. Из 39 стран мира, инвестировавших экономику данной области, кыргызстанцев опередили только бизнесмены Казахстана, вложившие 75 млн. долларов США⁶.

Третий вариант “бегства капитала”, как мы уже отметили, происходит в форме “утечки умов”, “утечки рабочей силы” и т.д. За время постсоветского периода вынуждены были покинуть страну самые пассионарные, талантливые и наиболее подготовленные граждане страны. В результате этого за пределы республики эмигрировали на постоянное место жительства более 1 млн. человек русскоязычного населения. Около 1 млн. граждан страны для достойного приложения своего единственного капитала, то есть интеллектуальных, физических и творческих способностей, уехали в страны ближнего и дальнего зарубежья. И что опасно –

¹ Агым 12.01.2007 ж.

² Агым 27.10.2006 ж.

³ МСН. – 2005. – 11 ноября.

⁴ Общественный рейтинг. 2006. – 21 декабря; Слово Кыргызстана. – 2006. – 22 декабря.

⁵ Вечерний Бишкек. – 2006. – 20 ноября.

⁶ Общественный рейтинг. – 2006. – 17 сентября.

определенная часть из них навсегда остается в этих странах. Например, по данным Федеральной миграционной службы РФ, только за 9 месяцев 2006 г. 1640 этнических кыргызов получили гражданство Российской Федерации¹. Примерно такая же картина складывается с нашими гражданами, уехавшими в Казахстан.

Во-вторых, в Кыргызстане из общеизвестных принципов управления экономикой по-прежнему преобладают не рыночные, а командно-административные принципы советской ментальностью и характерными чертами неолиберализма. Следовательно в основном применяются не рыночные, а директивные, репрессивно-распорядительные механизмы регулирования бизнеса (рыночной экономики). И вообще, вместо менеджирования, даже вместо управления, местные политики упорно и безуспешно пытаются править рыночной экономикой. Поэтому из всех существующих определений, данных когда-либо государству как историческому феномену, кыргызскому государству больше подходит определение “государство есть аппарат насилия”. Следовательно, несмотря на рыночные условия, оно еще больше нуждается в репрессивных принудительных органах и бюрократических службах, которые по количеству не только превосходят показатели тоталитарного, командно-административного Советского Союза и нынешних соседних государств СНГ. Например, в Кыргызстане государственное управление выделяется 21% ВВП, а в Казахстане и в России аналогичные расходы не превышают 5% ВВП². Действительно, для государства с населением 5,2 млн. человек 7 областей, 64 городских, районных и около 500 сельских администраций, 14 министерств и 15 государственных агентств – слишком много. По количеству министерств наша страна занимает пятое место в мире. Например, в США имеется 14 министерств, в соседнем Узбекистане – 14, Азербайджане – 11, в послереволюционной Грузии из 17 осталось 12 министерств³. С любой точки зрения наличие такого количества чиновников-паразитов в стране, где более 90% хозяйствующих субъектов являются частными и давно уже обходятся без участия государства при решении своих проблем, губительно.

Следует отметить, что не только непомерное количество чиновников и расходы на их содержание выглядят абсурдными в условиях рынка, удручает также и характерная направленность функций нынешней бюрократической машины. Если львиная доля чиновников Советского Кыргызстана в основном была занята партийно-идеологическими делами, то, несмотря на рыночные условия, в функциях нынешних чиновников заметнее стали надзирательные и репрессивно-принудительные задачи (например, Финансовая разведка, Финансовый надзор, Финансовая полиция, Налоговая полиция и т.д.). Требованиям рыночной экономики не соответствует и качественный состав наших государственных служащих. Вместо осуществления менеджериальной революции власть занимается рекрутирование в свои ряды “политархантропов” с пещерным советским менталитетом, с коррупционной предрасположенностью, инертным мышлением, консервативными взглядами. И едва ли не единственным их достоинством является способность беспринципно и безропотно выполнять функции пресловутого “административного ресурса” и составлять социальную базу коррупции.

В самом деле, для интенсивного развития рыночной экономики Кыргызстана вместо многотысячной зомбированной армии чиновников достаточно было бы иметь 500 молодых топ-менеджеров. Именно такая политика ведется в РФ, в Казахстане и в Грузии, где в отличие от нас все ключевые позиции в управлении рыночной

¹ Жаны Кылым. 10.10.2006 ж.

² Кыргыз Республикасынын Президенти К.С. Бакиев аткаруу бийликтин өкүлдөрү менен жолугушуудагы сөзү (2005 ж. 15 август). – Бишкек, 2005. – 13 б.

³ МСН. – 2005. – 30 сентября.

экономикой занимают молодые, прагматичные менеджеры, оперирующие экономическими категориями. Их средний возраст составляет соответственно 50, 45–48 и 30–33 года¹. И самое главное, в основном все они имеют блестящее соответствующее образование и способны рационально управлять рыночной экономикой.

К сожалению, в нашей стране менеджмент является заложником командно-административной политической системы, и власть заинтересована не в сильных менеджерах, а в неэффективной политической системе, которая продуцирует коррупцию, воровство, безответственность и т.д. Поэтому там, где менеджером выступает государственная власть, процветает коррупция, воровство, безответственность и, как правило, происходят явные провалы. Взять хотя бы государственную энергетическую систему, где потери электрической энергии достигли почти 50% (в советское время они составляли 9–10%². Эта отрасль находится под угрозой банкротства. В горнодобывающей отрасли из-за преступного непрофессионализма и измены государственных чиновников страна потеряла тонны золота и недополучила миллионы сомов. А внешнеэкономический долг страны в 2 млрд. долл. США? Ведь 97%³ этих средств были вложены в государственный сектор экономики и расхищены государственными служащими.

Государство как менеджер никак не может избавиться от ущербной эгалитарной политики в высшем образовании. Результатом этого является нереальное определение, нерациональное распределение и хронический дефицит бюджетных средств на подготовку специалистов по государственному заказу, за счет государственного бюджета. Из-за этого нарушаются права студентов внебюджетного обучения и средства, внесенные ими за свое обучение, незаконно используются для софинансирования обучения студентов-бюджетников. Ибо всем известно, что обучение студентов за счет государственного бюджета финансируется в основном только лишь по двум статьям расхода – стипендия и мизерная заработная плата. Все остальные статьи расхода покрываются за счет средств студентов внебюджетного обучения.

Третьей проблемой, в решении которой явно проявляется противоречивость идеологических основ базиса и надстройки Кыргызстана, является коррупция.

Ни для кого не секрет, что, несмотря на неоднократные заявления президента страны об успехах в борьбе с коррупцией, по выражению председателя Национального совета по борьбе с коррупцией Р. Тагаева, по-прежнему «в Кыргызстане все пронизано коррупцией, начиная с детского сада и заканчивая “Белым домом”»⁴. Закономерно, что по рейтингу “Transparency international” Кыргызстан по уровню коррупции занимает 145-е место среди 163 стран мира. Что характерно, с каждым годом ситуация только ухудшается (Например, в 2004 г. мы занимали 125-е место, а в 2005 г. – 138-е)⁵. Казалось бы, парадоксально, что несмотря на усиление борьбы с этим злом, оно еще больше распространяется и совершенствуется, угрожая даже государственной безопасности страны. Однако все это закономерно. Ибо политическая система Кыргызстана, построенная на идеологических конструкциях неоллиберализма в симбиозе с “азиатчиной” (“азиатским способом производства”), является идеальной почвой для коррупции. В особенности это касается основополагающего постулата “азиатчины” – “власть – имущество”, кото-

¹ МСН. – 2005. – 30 сентября; Казахстанская правда. – 2006. – 25 февраля.

² Проблемы электроэнергетики – действительные и мнимые: Аналитическая записка. – Бишкек, 2006.

³ Слово Кыргызстана. – 2007. – 21 февраля.

⁴ URL: <http://www.24.kg/politic/2006/12/01/11001.html>

⁵ Общественный рейтинг. – 2006. – 21 декабря.

рый остается доминирующим фактором в нынешней власти (власть либо продается и покупается как товар либо используется как средство для накопления капитала с помощью мздоимства, льгот, протекции и т.д.). Поэтому всякая борьба с коррупцией, имитация борьбы в рамках этой политической системы – чистой утопия, популизм и блеф. Ведь клептократическая власть не может бороться сама с собой. Коррупцией в государственном масштабе заняты только представители власти и только власть является источником этого зла.

В качестве примера можно привести результаты исследования “Transparency international”, проведенного в Госагентстве по государственным закупкам и материальным резервам при правительстве КР. Установлено, что до 20% денег, выделяемых на государственные закупки, уходит на взятки чиновникам¹.

Нельзя наивно полагать, что можно достичь каких-то положительных результатов только лишь с помощью карательных акций таких органов, как Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальный совет по борьбе с коррупцией, специальные антикоррупционные службы СНВ и МВД, прокуратуры и т.д. Необходимо бороться с причинами коррупции, а не с ее последствиями.

Теоретически и практически против коррупции и ее причин можно вести эффективную борьбу либо карательными мерами авторитарно-диктаторского режима либо неоконсервативными механизмами либерально-демократического государства. Поскольку Кыргызстан с первого дня самостоятельного существования решительно отказался от любых форм диктатуры и авторитаризма, ему остается сделать выбор только в пользу антикоррупционных механизмов неоконсервативной модели либерально-демократического общества. Хотя такая модель не является панацеей от всех бед коррупции, именно она владеет более устойчивым антикоррупционным иммунитетом, имеет больше разнообразных форм демократических инструментариев для минимизации коррупции. При этом первым и главным условием антикоррупционной борьбы должно быть искоренение идеологических, экономических и социальных корней коррупции.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ КЫРГЫЗСТАНА НА ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ

Ж.А. Шабданов
ст. преподаватель КГЮА

С момента обретения национальной государственности партийное строительство в Кыргызстане в целом изначально сопровождалось существенными трудностями своего становления. В целом в сложившейся политической системе, институт политических партий по-прежнему находится в стадии своего начального развития, прогрессируя лишь только в количественном отношении. Если на начало процесса конституционного реформирования после мартовских событий в мае 2005 года их насчитывалось 40, то к осени 2006 года – 86. К настоящему времени государственную регистрацию в Министерстве юстиции Кыргызской Республики в соот-

¹ URL: <http://www.24.kg./community/2007/01/23/28881.html>

ветствии с Законом Кыргызской Республики “О политических партиях”, на день назначения досрочных выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики зарегистрирована 101 партия. К сожалению, количество не является показателем их сильного влияния на происходящие в стране политические процессы.

Полноценному развитию института политических партий в Кыргызстане препятствовали в основном два главных фактора:

- во-первых, многолетнее отсутствие полноценной поддержки со стороны государства в виде введения практических политико-правовых механизмов прохождения в парламент партий по пропорциональной системе представительства, и возможности формирования правительства парламентскими политическими партиями;
- во-вторых, психологическое неприятие большинством населения института политических партий, оставшееся от бывшего советского прошлого связанного с генеральным партийным руководством КПСС вмешивавшегося во все стороны жизни граждан. Отсюда естественно практически все партии до настоящего момента испытывают проблемы с набором своих сторонников и увеличением таким образом численности партийного электората¹.

Новая редакция Конституция Кыргызской Республики, узаконившая пропорциональную систему представительства в парламенте, безусловно, создала некоторые реальные предпосылки для качественного развития отечественного партийного строительства. О необходимости введения в Кыргызстане пропорциональной избирательной системы для усиления авторитета политических партий писали многие кыргызстанские исследователи². Согласно новой редакции Конституции Кыргызской Республики³, утверждающей партийное представительство в парламенте и принципы формирования правительства, впервые в кыргызстанской политической истории предоставляются реальные права партиям, победившим на выборах, на основе получения 5% голосов избирателей, включенных в списки в целом по республике и не менее 0,5% голосов избирателей по каждой области, городам Бишкек и Ош⁴, кардинальным образом преобразовать будущий парламент в качественно новую структуру с доминированием партийных интересов и форм взаимодействия.

В этом случае основную роль в парламентской жизнедеятельности могут играть политические партии, а не группы независимых депутатов со своими индивиду-

¹ Курманов З. О проблемах партотгенеза в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ 2004. – №5. – С. 8.

² См.: Акунов А., Аттокуров Э. К первым выборам депутатов ЗС ЖК КР по партийным спискам // Политика и общество. – 2000. – №2. – С. 144–156; Курманов З. О проблемах партотгенеза в Кыргызстане // Центральная Азия и Кавказ 2004. – №5.; Исмаилов К., Казак кызы Н. Становление многопартийной системы в Кыргызстане // Социально-политические процессы в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2003; Чыналиев У. Политические партии Кыргызстана. – М., 1999; Малабаев Б. Участие политических партий в выборах депутатов Жогорку Кенеша: проблемы и перспективы // Сб. научных трудов юридического факультета КРСУ. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2001 – С. 19–28.

³ Новая редакция Конституции Кыргызской Республики. – Бишкек, 2007. – Ст. 54, 69, 70.

⁴ Кодекс о выборах в Кыргызской Республике от 21 октября 2007 г. – Бишкек, 2007. – С. 77.

альными и часто не стыкующимися разнородными интересами. Практика свидетельствует, что с партийными фракциями руководству парламента легче работать по всем имеющимся процедурам и в особенности в области законотворческой деятельности, так как все решения принимаются вначале коллегиально во внутрифракционной группе, а затем вся последующая процедура голосования также происходит пофракционно, то есть законопроект принимается в случае его принятия большинством партийных фракций¹. Следовательно, независимые депутаты вынуждены сотрудничать с одной из фракций, поскольку единоличный голос практически уже ничего не решает.

Таким образом, для победы в выборах партии должны были преодолеть не только пятипроцентный барьер, установленный во многих странах, но и полупроцентный. Согласно Кодексу о выборах, партии должны набрать как минимум 0,5 процентов голосов избирателей в каждой из семи областей республики, а также городах Бишкек и Ош. Разумеется, у партий, имеющих влияние на электорат исключительно на локальном уровне, не было ни ресурсов, ни времени для организации агитационной кампании в других регионах. Основным аргументом введения барьера является консолидация нации на основе общности идей, а не групповых или региональных интересов.

Мы считаем, что установление административных барьеров со стороны государства может привести к ликвидации небольших, достаточно активных партий, и, безусловно, станет серьезным препятствием для создания новых, и в особенности оппозиционных партий. Практика показывает, что стабильно сложившиеся партийные системы эффективны только в том случае, если политические партии действуют свободно и независимо от административных государственных органов, без их вмешательства, особенно в период выборов.

Политические партии, преодолевшие в ходе парламентских выборов пятипроцентный барьер, народная партия “Ак Жол”, Партия коммунистов Кыргызстана, социал-демократическая партия “Кыргызстан” должны получить право на государственные субсидии до начала очередных выборов, которые позволят партии как минимум содержать штаб-квартиру и функционирующий партийный аппарат.

Мировая практика свидетельствует, что в Германии, например, государственные субсидии получают партии, набравшие не менее 0,5% голосов на выборах в Бундестаг, а не прошедшие в парламент партии, но набравшие более 2% голосов, уже имеют право на специальные поощрительные субсидии от правительства. В Испании государство выдает “премии” партиям, набравшим более 3% голосов. В Италии государственные дотации получают партии, набравшие в ходе выборов в Палату депутатов не менее 2 % голосов избирателей, в Австрии – 1% и т.д.²

В свете зарубежных долголетних традиций парламентаризма и многопартийности, особенно заметны недостатки нашего партийного строительства. Слабой власти выгодно иметь слабые партии. И поэтому сегодня уже назрела необходимость внесения кардинальных правовых изменений и дополнений в существующий закон о партиях, что, прежде всего, повлияет благотворно на саму партийную деятельность. Принятый 12 июня 1999 года Закон Кыргызской Республики “О политических партиях”, регулирующий деятельность политических партий, призван был обеспечить правовую основу развития в Кыргызстане полноценной (то есть реально представляющей интересы различных групп населения и реально воздейст-

¹ Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. В.И Лысенко. – М., 1995. – С. 73.

² Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1999. – С.20.

вующей на власть) партийной системы. Очевидно, без серьезного повышения роли политических партий в представительстве интересов людей и принятии государственных решений невозможно становление и развитие демократической, цивилизованной и эффективной политической системы в нашей стране.

Уровень развития кыргызской многопартийности и в идеологическом, и в организационном планах далек от уровня международных демократических стандартов. Неэффективность института политических партий и движений в современном Кыргызстане зиждется также на невостребованности их представительства структурой исполнительной власти, формирующейся до настоящего времени без их участия.

Другой особенностью политического сообщества современного Кыргызстана является явное неумение многих политических партий и движений сформулировать собственную идеологическую программу, способную привлечь умы не только всего населения, но и собственного электората. Эксперты в целом оценивают незрелость партий к участию в выборах¹.

Согласно новому Кодексу о выборах документы, требуемые для регистрации: заявление, устав, имена 2 человек – полномочных представителей. Залог для участия в выборах составляет 500 000 сомов. До 18 ноября были утверждены списки кандидатов в депутаты от партий на съездах. На 3 кандидатов-мужчин должна быть минимум 1 женщина. Не менее 15% кандидатов должны быть в возрасте до 30 лет и не менее 15% – представители других национальностей.

Список политических партий, представивших уведомления в ЦИК для участия в выборах депутатов ЖК КР 16 декабря 2007 года, представлено в нижеследующей таблице².

Политические партии	Лидеры
<i>Политическая Социалистическая партия “Ата Мекен”</i>	Текебаев О.Ч.
<i>Политическая партия “Ар-Намыс”</i>	Кулов Ф.Ш.
<i>Социал-демократическая партия “Кыргызстан”</i>	Атамбаев А.Ш.
Политическая партия “Кайран Эл”	Садырбаев Д.
<i>Политическая партия “Родина”</i>	Акбаров А.С.
<i>Политическая партия мигрантов застройщиков и центра аграрной реформы “Жаны Мезгил”</i>	Бекмуратов Б.А.
<i>Крестьянско-фермерская партия “Кыргызстан”</i>	Асылбеков К.Б.
Политическая партия “Родителей Коломто”	Молдобаев Б.
Политическая партия “Берен”, отказ от участия на выборах в ЖК КР	Асанкулов М.А.

¹ Акунов А. Многопартийность и демократия в Кыргызской Республике (историко-политологический анализ) // Сб. стат. по итогам семинаров, проведенных 1995 году в рамках программы “Поддержка высшего образования”. – Бишкек, 1996. – С. 10–20; Малабаев Б. Участие политических партий в выборах депутатов Жогорку Кенеша: проблемы и перспективы // Сб. научных трудов юридического факультета КРСУ, Бишкек: Изд-во КРСУ, 2001. – С.19–28.

² Курсивом отмечены партии, представившие документы для регистрации списков кандидатов в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

Партия местных сообществ и крестьян (фермеров) Кыргызстана	Исаков Э.Б.
<i>Партия национального возрождения "Асаба"</i>	Бекназаров А.
<i>Политическая партия "Глас Народа" (Эл добушу)</i>	Марипов Б.А.
<i>Партия Зеленых Кыргызстана</i>	Булекбаев Э.К.
<i>Народная Патриотическая партия Кыргызстана "Тынчтык"</i>	Кочкаров И.М.
Политическая партия "Содружество", отказ от участия на выборах в ЖК КР	Тагаев Р.Б.
Партия защиты интересов Работников промышленности, сельского хозяйства и малообеспеченных семей Кыргызской Республики	Айтикеев А.Ы.
<i>Партия коммунистов Кыргызстана</i>	
Национал-демократическая партия "Улуу Биримдик"	Масалиев И.А.
Жашасын Кыргызстан	Каптагаев Э.
<i>Политическая партия Народная партия "Ак Жол"</i>	Назарматов И.А.
<i>Республиканская Политическая Партия "Таза Коом"</i>	Ибраимова Э.С.
<i>"Аалам – партия беспартийных"</i>	Юлдашев А.Т.
<i>Партия ветеранов и молодежи Кыргызстана</i>	Малиев А.
<i>Коммунистическая партия Кыргызстана (в КПСС)</i>	Чотбаев А.
<i>Политическая партия "Замандаш"</i>	Ажыбекова К.
Политическая партия «Экологическая партия зеленых – "Арча"»	Абдулаев Ж.С.
<i>Демократическая партия "Туран"</i>	Турдумалиев С.А.
<i>Партия "Эркиндик"</i>	
Партия единства и развития "Мекен Биримдиги", отказ от участия на выборах в ЖК КР	Сарпашов Э.Д.
Патриоты Кыргызстана	Тургуналиев Т.
Общественно-политическая партия Застройщиков Кыргызстана, отказ от участия на выборах в ЖК КР	Орозалиев С. М
Партия единства и развития "Эне Тил"	
Политическая партия пенсионеров Кыргызстана	Орозбаков А.С.
Элмурас	Абдырасаков Б.
Политическая партия "Партия транспортников Кыргызской Республики"	
Партия экономического возрождения Кыргызской Республики, отказ от участия на выборах в ЖК КР	Мукамбетова Г.Т.
Республиканская политическая партия "Кыргыз жери"	Михайлов О.П.
Политическая партия Демократическое движение Кыргызстана	Апешов Н.Р.
<i>Прогрессивно-демократическая "Эркин Кыргызстан"</i>	Абдрасилов А.А.
	Хон В.П.
	Садыбакасова Ш.С.
	Жекшеев Ж

Демократическая Партия Женщин и Молодежи Кыргызстана "Новая сила"	Турсунбай Бакир уулу
Республиканская народная партия Кыргызстан (РНПК)	Шайлиева Т.А.
Общественно-политическая партия "Кыргыз Кылымы"	Тентиев Д.А.
Социал-демократическая партия "Эл Ынтымагы" (Народное согласие)	Толобеков Б. Акназарова Р.К.
Политическая партия "Кыргызстан Аялдары"	
"Политическая партия Ветеранов Войны в Афганистане и Участников других локальных боевых конфликтов"	Алтынбаева А
Народно-патриотическая партия "Элдик Биримдик" г. Бишкек, отказ от участия на выборах в ЖК КР	Таштанбеков А.Д. Сыдыков И.А.
Аграрная партия Кыргызской Республики	Алиев Э.А.
Кыргызстан Келечеги	Жумаев Г.Б.
Патриотическая партия Единения Кыргызстана, отказ от участия на выборах в ЖК КР	Онолбеков Р.
Политическая партия народов Кыргызстана "Элнуру"	Абдылдаев Т.А.

Основной проблемой накануне парламентских выборов стало то, что название многих партий не дает ориентира их политической направленности. Как и ранее, выборы характеризовались не борьбой партий, а борьбой лидеров, причем с учетом их предыдущего вклада, а не партийной принадлежности. При создании избирательного фонда было трудно контролировать размер взноса кандидата, претендующего попасть в первую пятерку партийного списка. Это может создать прецедент внутрипартийной коррупции, поскольку контролировать прозрачность этого процесса практически невозможно.

Развитая партийная система предполагает определенность таких понятий, как "правящая партия" и "оппозиционная партия". Должно быть ясно, какие политические партии несут ответственность за проведение главой государства или правительства того или иного политического курса, а с другой стороны, избиратель должен знать, какие политические структуры являются альтернативой этому курсу. Кроме того, оппозиционные партии должны иметь правовые гарантии своей деятельности, касающиеся, например, доступа к государственным СМИ в определенном порядке и определенном объеме.

Недостатки в документах или наличие в партийных списках имен, статус которых не совместим со статусом кандидата, стали основанием для отказа от регистрации партии. Из 50 политических партий, представивших уведомления в ЦИК КР для участия в выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики только 22 представили документы для регистрации списков кандидатов в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, из них к предвыборной гонке были допущены только 12.

С 26 ноября в Кыргызстане стартовала предвыборная кампания для политических партий, желающих попасть в парламент страны. Проблема, которая стояла перед партиями, – сжатые сроки для предвыборной агитации, возможность применения административного ресурса в пользу партии власти. По мнению президента Ассоциации политологов Кыргызстана Н. Омарова, парламентские выборы в декабре – это репетиция президентских выборов 2010 года. Он не исключает и того, что люди, близкие к президенту во время проведения предвыборной кампании, а также

во время самих парламентских выборов в декабре, будут усиленно использовать административный ресурс. Надо отметить, что использование административного ресурса на парламентских выборах стало одной из основной причины мартовских событий 2005 года¹.

Процесс выборов должен быть максимально прозрачным и обеспечивать равный доступ к выборам всем партиям, для этого необходимо следующее:

- обеспечить максимальную прозрачность;
- оказать информационную поддержку всем избирателям сведениями о политических партиях, участвующих в избирательном процессе;
- изучить возможность предотвращения торговли местами в партийных списках, исключить выдвижение нечленов партии;
- разработать меры по оперативному и авторитетному решению споров по результатам выборов.

Внесение вышеназванных рекомендаций в существующее законодательство о выборах обеспечит определенную консолидацию многочисленных политических образований в устойчивые политические партии, способные легитимно выражать мнение соответствующих групп поддержки и проводить в парламент и исполнительные органы власти своих профессионально подготовленных партийных представителей. До сих пор в массовом сознании преобладающей части правящей политической элиты существуют помыслы о механизмах правового ограничения количества новых или устоявшихся оппозиционно настроенных политических образований и освобождения пути для очередной “партии власти”, способной завоевать доверие масс и на этой основе обеспечить легитимность представительной власти. Однако опыт свидетельствует наглядно, что данный выбор приводит к масштабному повсеместному применению “партией власти” так называемого административного ресурса, который насквозь просматривается многими гражданами, вызывая у них психологическое неприятие и не позволяя обрести такой партии реальный авторитет среди населения.

¹ Мониторинг использования административного ресурса на парламентских выборах в Кыргызской Республике 2005 г. Бишкек, – 2005.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО А.Ф. СУЛТАНБЕКОВА НА ПЕРВОМ МЕЖДУНАРОДНОМ НАУЧНОМ ФОРУМЕ

*Уважаемые докладчики и гости Академии управления,
наши зарубежные партнеры,
профессорско-преподавательский состав Академии управления!*

Подходит к завершению первый международный научный форум стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы.

Научный форум собрал представительную и профессиональную аудиторию. На форуме выступили с докладами и приняли участие в дискуссии:

- Президент Кыргызской Республики К.С. Бакиев.
- Сотрудники администрации Президента и аппарата премьер-министра Кыргызской Республики.
- Министр образования и науки И.С. Болджурова.
- Представители министерств и ведомств.
- Наши коллеги – партнеры из стран СНГ: Российской Федерации, Украины, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан; представители Межрегионального общественного фонда поддержки ученых “Научная перспектива” (г. Москва).
- Наши партнеры из ФРГ – представители Фонда Ханнса Зайделя и КНР – Китайского национального института администрирования и Шанхайского Института администрирования.
- Представители посольств и международных организаций, деловых кругов.

Подводя итоги научного форума, следует отметить высокий уровень представленных докладов и актуальность обсуждаемых проблем. Был обобщен опыт стран СНГ, Федеративной Республики Германии и Китайской Народной Республики в подготовке государственных и муниципальных служащих.

Участники Первого международного научного форума, основываясь на Резолюции международной научно-практической конференции “Роль образовательных учреждений и международных организаций в контексте подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих”, проходившей 11 декабря 2006 года в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики (г. Бишкек) с целью развития партнерского взаимодействия и сотрудничества национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в совместной реализации образовательных и обучающих программ для органов государственного управления и местного самоуправления предложили:

- Создать Евразийскую ассоциацию национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в странах-партнерах в следующих целях:
 - разработки и реализации совместных образовательных и профессиональных программ по обучению и переобучению, профессиональному развитию, повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в странах-партнерах;

- реализации совместных научных исследований и проектов, проведение научно-практических конференций и семинаров по проблемам государственного управления и местного самоуправления;
 - совместной подготовки кадров высшей квалификации через аспирантуру и докторантуру, а также повышение квалификации научно-педагогических кадров;
 - повышения качества образовательных программ подготовки государственных и муниципальных служащих через международную аккредитацию.
- Создать Рабочую группу для разработки учредительных документов, касающихся создания Евразийской ассоциации национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы.
- Развивать международное сотрудничество и партнерские взаимоотношения с аналогичными ассоциациями в целях использования передового международного опыта в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в странах-партнерах.

В заключение хотелось бы выразить благодарность нашим основным партнерам – Фонду Ханиса Зайдедя и ПРООН в Кыргызской Республике – за содействие в организации данного форума, а также всем присутствующим за активное участие в обсуждении актуальных проблем подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Мы надеемся, что результаты плодотворной работы научного форума будут иметь практическую значимость и способствовать формированию эффективной системы подготовки государственных и муниципальных служащих в наших странах.

РЕЗОЛЮЦИЯ

ПЕРВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО ФОРУМА СТРАН-ПАРТНЕРОВ В СФЕРЕ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

г. Бишкек

6 декабря 2007 года

Участники Первого международного научного форума, основываясь на Резолюции международной научно-практической конференции "Роль образовательных учреждений и международных организаций в контексте подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих", проходившей 11 декабря 2006 г. в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики (г. Бишкек) с целью развития партнерского взаимодействия и сотрудничества национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в совместной реализации образовательных и обучающих программ для органов государственного управления и местного самоуправления посредством подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, тренингов для высших должностных лиц и служащих всех уровней органов государственного и муниципального управления, а также с целью повышения эффективности использования имеющихся ресурсов для совершенствования потенциала государственных и муниципальных служащих и предоставления качественных образовательных услуг,

отмечая

- > возрастающую роль государственных и муниципальных служащих в повышении эффективности государственного управления и социально-экономическом развитии стран;
- > важность взаимодействия и сотрудничества национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих;
- > накопленный опыт национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих;
- > наличие высокого потенциала национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих;
- > объективную необходимость в непрерывном обучении государственных и муниципальных служащих в современных условиях,

констатируя, что

- > возросшие требования, предъявляемые к уровню подготовки государственных и муниципальных служащих, обусловлены происходящими коренными политическими и социально-экономическими изменениями;
- > система образования в странах-партнерах призвана обеспечить высокий уровень профессиональной подготовки в области государственной и муниципальной службы;

- консолидация образовательного сообщества является важным фактором углубления знаний международного уровня, повышения качества кадрового потенциала образовательных учреждений, государственного и муниципального управления в странах-партнерах,

предлагают:

- Создать Евразийскую ассоциацию национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в странах-партнерах в следующих целях:
 - разработки и реализации совместных образовательных и профессиональных программ по обучению и переобучению, профессиональному развитию, повышению квалификации государственных и муниципальных служащих в странах-партнерах; реализации совместных научных исследований и проектов, проведение научно-практических конференций и семинаров по проблемам государственного управления и местного самоуправления;
 - совместной подготовки кадров высшей квалификации через аспирантуру и докторантуру, а также повышение квалификации научно-педагогических кадров;
 - повышения качества образовательных программ подготовки государственных и муниципальных служащих через международную аккредитацию.
- Создать рабочую группу для разработки учредительных документов, касающихся создания Евразийской ассоциации национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы.
- Развивать международное сотрудничество и партнерские взаимоотношения с аналогичными ассоциациями в целях использования передового международного опыта в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в странах – партнерах.

Настоящая Резолюция принята и подписана участниками форума 6 декабря 2007 года в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

От Академии
управления при
Президенте Кыргызской
Республики



Президент-ректор
Султанбеков
Адылбек Файзуллаевич

От Российской академии
государственной службы
при Президенте
Российской Федерации



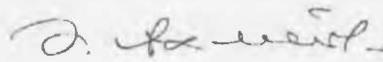
Проректор по научной
работе Барциц
Игорь Ниязбеевич

От Северо-Западной Ака-
демии государственной
службы



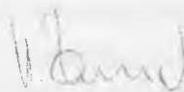
Ректор Горшков
Александр Сергеевич

От Академии
государственного управ-
ления при Президенте
Республики Казахстан



Ректор Ахметов
Ашимжан Сулеймено-
вич

От Академии управления
при Президенте Респуб-
лики Беларусь



Проректор
по международным свя-
зям, научным и образо-
вательным программам
Ганчеренок Игорь Ива-
нович

От Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

Вице-президент Семин Сергей Валерьевич

От института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан

Зав. кафедрой
Управления экономикой
и финансами Хасанов
Муним Маджидович

От Фонда Ханнса Зайделя

Координатор проектов
Фонда Ханнса Зайделя
Макс Георг Майер

От Китайского национального института администрирования

Заместитель
генерального директора
департамента
по международным делам
Суй Юнган

ПОЗДРАВЛЕНИЯ

Дорогие юбиляры, дорогие друзья, позвольте поздравить вас с 15-летним юбилеем основания Академии управления!

Сегодня, когда происходит становление кыргызской национальной школы управления, призванной стать кузницей кадров для государственного управления, формирования экономики страны, генератором новых идей, новых технологий, новых знаний, ваша деятельность чрезвычайно актуальна, и хочется отметить ваши успехи в этом направлении.

Советская система образования была фундаментальной и сильной. Но сегодня пришло время прикладного, информационно-аналитического образования, ориентированного на потребности рынка. Наши выпускники должны уметь быстро ориентироваться в меняющемся мире, принимать грамотные и взвешенные решения.

Первым итогом в этом направлении должно стать внедрение рыночных принципов управления – создание конкурентной среды и установление жестких требований к образовательным услугам. Мы пойдем по пути преобразования системы профессионального образования из затратной в инвестиционную и доходоприносящую.

Мерилом образованности должно быть увеличение не количества дипломированных специалистов, а высокоинтеллектуальных работников, востребованных в любой сфере. Ведь в настоящее время знание – самый дорогостоящий ресурс. Я прекрасно понимаю, что без кадров, знающих, как работать в новых экономических условиях, невозможно претворять в жизнь экономические и социальные реформы. От уровня подготовки профессиональных менеджеров будет зависеть успех процесса трансформации кыргызского общества. Система образования способна существенно повлиять на качество менеджмента, способствовать переходу к демократическим методам управления. Следует помнить, что, кроме передачи профессиональных знаний, вуз должен обеспечить перевод этих знаний в навыки и сформировать на их основе прочную систему деловых ценностей и демократических убеждений, которыми выпускники будут руководствоваться в дальнейшем. Нельзя забывать и о социально-общественной функции образования. Я говорю об ориентации на формирование у подрастающего поколения общечеловеческих ценностей, с обязательным сохранением и развитием национальных ценностей и культурных традиций, толерантность к межэтническим и межконфессиональным различиям. Для нас важно сохранить в будущем поколении созидательный настрой, желание внести посильную лепту в развитие и укрепление нашей страны.

Сегодня, как никогда, повышается роль молодого поколения, среди которого формируется наша будущая политическая элита, в руках которого наше с вами будущее. Более того, хочу отметить, что мы должны рассматривать молодежь как основного партнера и ответственного участника процесса обновления нашего общества в целом.

На плечи молодого поколения ложится большая ответственность за будущее нашей страны, и отрадно видеть учебные заведения, выпускающие достойное поколение молодых людей, которых интересует выбор жизненного пути, развитие собственного потенциала, участие в жизни общества.

Нашей ближайшей целью должно стать создание надежных основ государственности. К их числу я отношу сохранение национальной культуры, полноценную демократию, рыночную экономику, способную обеспечивать достойную жизнь граждан, твердый стандарт социальных гарантий, справедливую и эффективную власть, возрождение моральных устоев, патриотизма.

Дорогие друзья!

У нас большие планы и большие надежды. В том числе и надежда на вас – наш потенциал развития, потенциал будущего. Именно вы, уважаемые профессора и преподаватели, дорогие студенты, можете и будете задавать тон экономического и социального развития Кыргызстана в ближайшие годы и десятилетия.

Хочу еще раз поздравить вас с юбилеем, пожелать всем вам здоровья, счастья и удачи. Желаю, чтобы все мы смогли гордиться своей страной – свободной и процветающей, чтобы каждый из нас смог внести достойный вклад в развитие ее экономики, культуры и науки.

Президент Кыргызской Республики



К.С. Бакиев

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Примите искренние поздравления по случаю 15-летнего юбилея Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Период создания Академии управления совпал со сложным периодом общественно-политических и экономических преобразований в Кыргызской Республике. 15 лет в историческом измерении совсем немного, однако за это время академия смогла не только состояться, но и занять достойное место в числе ведущих высших учебных заведений страны.

Благодаря высокому профессионализму преподавателей, применению самых современных методов обучения Академия управления одна из первых сумела определить ориентиры дальнейшего развития, привести в соответствие с современными реалиями систему образования, принять на себя ответственность подготовки специалистов с новым государственным, экономическим и политическим мышлением. Она сформировалась как комплексный образовательный, научно-исследовательский и информационно-аналитический центр, способный решать поставленные перед ним задачи.

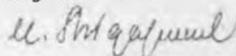
Отрадно, что профессорско-преподавательский коллектив академии находится в профессиональном и творческом поиске, активно участвует в разработке и осуществлении проектов по административной и муниципальной реформах, проблем кадровой политики, вносит существенный вклад в решение актуальных задач социально-экономического развития страны

В этот памятный день желаю всему коллективу Академии управления новых успехов в работе, доброго здоровья и светлых дорог в вашей благородной миссии, мира, согласия и благополучия в нашем общем доме – Кыргызстане!

С уважением,

и.о. премьер-министра Кыргызской Республики,

первый вице-премьер-министр КР



И.Р. Айдаралиев

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

От имени Администрации Президента Кыргызской Республики сердечно поздравляю Вас и в Вашем лице весь коллектив Академии управления при Президенте Кыргызской Республики с 15-летним юбилеем.

Этот день высоко отмечается в вашем учебном заведении, о чем свидетельствует размах и масштаб юбилейных мероприятий. Участие в Первом международном научном форуме, посвященном 15-летней годовщине вашего учебного заведения Президента Кыргызской Республики К.С. Бакиева говорит об огромной роли Академии Управления в деле обучения и повышении квалификации кадров для государственной и муниципальной службы.

Академия управления за эти годы по праву заняла достойное место в сфере образования и науки республики. Большая работа проводится вашим коллективом в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. За последние два года Вы обучили и повысили квалификацию свыше 3000 государственным и муниципальным служащим, обучили сотрудников аппарата Администрации Президента КР, Премьер-министра КР, сотрудников районных государственных администраций и специалистов органов местного самоуправления.

Ваши выпускники достойно трудятся во всех уголках нашей страны, успешно решая задачи, поставленные Президентом Кыргызской Республики.

От всей души желаем всему профессорско-преподавательскому составу, студентам и слушателям академии доброго здоровья, неиссякаемых сил и энергии, новых трудовых свершений на благо дальнейшего процветания нашего Отечества.

Пусть будет мир, благополучие и достаток, стабильность и процветание в нашей стране!

*Руководитель Администрации
Президента Кыргызской Республики*



М.Ч. Садыркулов

Уважаемые коллеги!

Министерство образования и науки Кыргызской Республики сердечно поздравляет коллектив Академии управления при Президенте Кыргызской Республики со знаменательной датой – 15-летним юбилеем!

За пятнадцать лет академия завоевала статус одного из ведущих высших учебных заведений по подготовке кадров в сфере экономики и управления. Академия является уникальным вузом, на который возложены функции учебно-методического, научного и информационно-аналитического центра по проблемам государственного управления в Кыргызской Республике, а также руководство системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Огромен вклад академии в организацию и проведение курсов по переподготовке руководителей и специалистов органов государственного управления, которые ориентированы на формирование качеств руководителей-лидеров – руководителей нового поколения.

Коллектив академии нацелен на реализацию новых методик и технологий обучения, на применение сбалансированных гуманитарных и научных программ, обеспечивающих глубокую профессиональную подготовку, расширение международных связей и изучение опыта других стран.

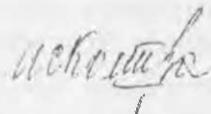
Высокому уровню качества образования способствует тесный союз образования и науки. В академии открыта и аспирантура по пяти направлениям. Научные исследования, прежде всего, проводятся в рамках стратегии обучения, развития и совершенствования государственной системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, их эффективного использования, формирования современных управленческих навыков.

Выпускники АУП КР успели зарекомендовать себя хорошими специалистами, которым по плечу решение самых сложных проблем. Они работают в банках, частных и государственных фирмах, в органах государственного управления, на совместных предприятиях.

Сегодня АУП – это мобильное, динамично развивающееся высшее учебное заведение, это сплоченный, трудоспособный педагогический коллектив, постоянно работающий над совершенствованием учебно-воспитательного процесса, повышающий качество подготовки специалистов.

Министерство образования и науки желает всему коллективу Академии управления при Президенте Кыргызской Республики творческих успехов, личного благополучия и здоровья.

**Министр образования и науки
Кыргызской Республики**



И.С. Болджурова

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

От имени Ученого совета, профессорско-преподавательского состава, работников, студентов и аспирантов Северо-Западной академии государственной службы сердечно поздравляю Вас и в Вашем лице коллектив Академии управления при Президенте Кыргызской Республики со знаменательной датой 15-летним юбилеем.

Созданная в 1992 году, Ваша академия за короткий срок превратилась в ведущее учебное заведение по подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров для органов государственной власти Кыргызской Республики. Совершенствование учебного процесса сообразно требованиям времени, укрепление материально-технической базы, квалифицированный профессорско-преподавательский состав, Ваши творческие усилия и энтузиазм в развитии научного потенциала и традиций учебного заведения позволяют коллективу Вашей академии успешно решать задачи, поставленные Президентом Кыргызской Республики, и способствуют высокому качеству образовательных услуг и широкой востребованности ее выпускников.

Нам приятно отметить успешное развитие дружественных связей Северо-Западной академии государственной службы с Вашей академией. Они базируются на Договоре о сотрудничестве от 17 октября 2003 года, который направлен на объединение учебного, методического научного потенциалов наших учебных заведений в интересах совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Это создает прочную ос-

нову будущей плодотворной, эффективной и перспективной совместной деятельности в учебно-методической и научной сферах.

От всей души желаю Вам, уважаемый Адылбек Файзуллаевич, и всему коллективу доброго здоровья, благополучия, больших успехов в воплощении новых идей, задуманных проектов и жизненных планов и дальнейшего процветания Академии на благо развития Кыргызской Республики.

**Ректор Северо-Западной академии
государственной службы,
доктор педагогических наук, профессор**



А.С. Горшков

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Позвольте в этот торжественный день принести самые искренние и сердечные поздравления от себя лично и коллектива Академии управления при Президенте Республики Беларусь по случаю 15-летия Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

За время существования Академии управления при Президенте Кыргызской Республики достигнуто многое в области обеспечения всесторонней подготовки высококвалифицированных управленческих кадров. За достаточно короткий срок академия по праву зарекомендовала себя как одно из самых престижных высших учебных заведений Кыргызской Республики.

В то же время этот «юный» возраст – это период расцвета творческого потенциала и уверенного становления на свой путь развития, раскрытия новых перспектив и реализации новых решений, основанных на аккумулированном опыте и широкой практике.

Академия управления при Президенте Республики Беларусь рада приветствовать Академию управления при Президенте Кыргызской Республики в числе своих партнеров. Мы весьма высоко ценим сложившиеся между нашими вузами стабильные профессиональные связи и особенно гордимся по-настоящему теплыми и дружескими отношениями с нашими кыргызскими коллегами.

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич, в этот радостный день позвольте пожелать Вам и всему коллективу Академии праздничного настроения, оптимизма, мира и процветания!

**С уважением, профессор,
ректор Академии управления
при Президенте Республики Беларусь**



А.Н. Морозевич

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Ректорат Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан сердечно поздравляет Вас и весь коллектив академии с 15-летним юбилеем.

Кыргызстан является дружественным и надежным партнером Таджикистана. Политические и экономические взаимоотношения между нашими странами всегда были и останутся крепкими и прогнозируемыми. Мы в Таджикистане пристально

наблюдаем и радуемся стабилизации социально-политической обстановки и экономическому развитию, достигнутому в Вашей стране.

Немаловажную роль в достижении этих успехов сыграла академия, высокая миссия которой состоит в продвижении эффективного государственного управления посредством предоставления современных образовательных услуг с использованием мирового опыта.

Академия за годы своего существования, которые по историческим меркам являются непродолжительными, выпустила значительное количество высококвалифицированных специалистов, отвечающих требованиям времени, владеющих современными знаниями рыночной экономики, маркетинга и менеджмента. Ваши выпускники – управленцы высокого класса – добиваются успехов в области государственного, местного управления и самоуправления.

Желаем академии дальнейшего процветания на ниве подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, способных внести сильный вклад в прогрессивное развитие Кыргызстана, в дело обеспечения социально-политической стабильности, демократизации общества и повышении уровня жизни его населения.

*С уважением,
ректор Института повышения
квалификации государственных
служащих Республики Таджикистан*



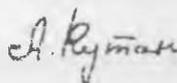
М.А. Иноятова

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Примите мои искренние поздравления по случаю празднования 15-летнего юбилея Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. Академия управления является ведущим образовательным учреждением республики по подготовке и повышению квалификации кадров для органов государственного и местного самоуправления, а также подготовки профессиональных менеджеров для управления бизнесом. Благодаря Вашим усилиям и всего коллектива за последние годы Академия управления достигла новых высот в своем развитии, укрепила свою материальную базу, расширила международное сотрудничество и стала широко известна в республике и за рубежом.

Желаю Вам и всему коллективу Академии управления при Президенте Кыргызской Республики дальнейших успехов в Вашей благородной деятельности по подготовке управленческих кадров для нашей страны.

*С уважением,
Посол Кыргызской Республики в Японии*



А.А. Кутанов

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Примите мои искренние поздравления по случаю 15-летнего юбилея Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

Уверен, что накопленный за годы независимости профессиональный опыт коллектива академии позволит подготовить высокопрофессиональных специалистов, которые внесут свой ощутимый вклад в укрепление государственности Кыргызстана.

Желаю Вам, уважаемый Адылбек Файзуллаевич и вашим коллегам крепкого здоровья, семейного счастья и успехов на ответственном посту!

С уважением,

**Чрезвычайный и Полномочный Посол
Республики Казахстан в Кыргызской Республике**



У. Узбеков

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Дорогие друзья!

Вам всего лишь пятнадцать лет, но в сфере образования вы уже громко заявили о себе как кузнице управленческих кадров для новых условий хозяйствования. Вам было нелегко, потому что всегда нелегко зачинать какое-то дело. А ведь пришлось создавать систему подготовки новых кадров для управления, именуемого в рыночных условиях менеджментом, готовить специалистов для государственного и муниципального управления, управления бизнесом, новыми финансовыми технологиями и информационными системами.

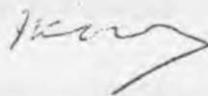
И со всем этим вы достойно справились. У вас есть прекрасные результаты – общество насыщается обученными людьми, которые знают, что их ждет и что от них требуется для того, чтобы иметь право управлять общественными процессами.

Трудности не остались позади, потому что мы живем в беспокойное, быстро меняющееся время. Но у вас есть коллектив – крепкий, надежный, дружный, коллектив профессионалов, которые знают цель и всеми силами к ней стремятся.

Успехов вам на этом пути, творческих поисков и больших педагогических открытий, способствующих эффективному государственному управлению в нашей республике.

Желаем вам главной ценности человеческой жизни – здоровья, светлых улыбок, пусть каждое утро вам дарит радость, а вечер – чувство удовлетворенности от прожитого дня.

**Директор ЦЭС при МЭРиТКР,
академик,**



Т.К. Койчуев,

**Зам. директора,
доктор экономических наук, профессор**

Дж. Джаилов

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

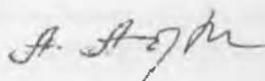
Коллектив Кыргызского государственного университета строительства, транспорта и архитектуры поздравляет Вас и в Вашем лице преподавателей и студентов Академии управления со знаменательной юбилейной датой.

В течение 15 лет ваша академия осуществляет подготовку и переподготовку управленческих кадров для государственной и муниципальной службы, для сектора реальной экономики и бизнеса. Она завоевала известность и пользуется большим уважением в Кыргызской Республике и странах ближнего и дальнего зарубежья.

Ваши выпускники успешно трудятся в различных отраслях экономики, международных проектах и организациях. Они вносят достойный вклад в развитие и процветание нашей Родины.

Желаем Вам и Вашему коллективу здоровья, благополучия и дальнейших творческих успехов.

*С уважением, ректор КГУСТА,
председатель Совета ректоров КР,
доктор технических наук, профессор*



А.А. Абдыкалыков

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Кыргыз Республикасынын Президентинин алдындагы

Башкаруу Академиясынын кадырлуу жамааты!

Башкаруу Академиясынын 15 жылдык маарекси менен Түштүгү билим, илим, маданияттын борбору болгон Ош мамлекеттик университетинин окутуучулук-профессордук курамынын жана 30 миңге жакын чоң жамаатынын атынан чын дилден куттуктайбыз.

Эгемендигибиз менен жашташ Сиздердин окуу жай өзүнүн 15 жылдык кыска бирок нускалуу тарыхында Республикабызга миндеген сапаттуу кадрларды даярдоодо жана кайра даярдоодо албан жүктү моюндап, ал миссияны аткарууда күткөндөн да жакшы ийгиликтерге жетише алдыңыздар деп айтууга толук негиз бар. Президенттин алдындагы Башкаруу Академиясынын жамаатынын ыдырагыс бекем ынтымагы, окутуучулук-профессордук курманын илимий бийик потенциалы өлкөбүздөгү көп жогорку окуу жайларына үлгү экени эч кимге жашыруун эмес. Кайсыл гана билим берүүчү мекеме болбосун, анын кадыр-баркы даярдаган кадрларынын сапаты менен өлчөнөөрү бышык. Мамлекеттик жана муниципалдык башкаруу, экономика, юриспруденция тармактарында Сиздердин бүтүрүүчүлөр мыкты адис экенинин көрсөтүп иштеп келе жатышат.

Урматтуу Адылбек Файзуллаевич!

Кыргызстандын Жогорку окуу жайларынын алдыңкы сабында турган, ишенимдүү өнөктөшүбүз катары Сизди жана Сиздин кадырлуу жамаатыңызды 15 жылдык маарекениздер менен чын жүрөктөн жылуу куттуктап, элибиз бизге таккан билим берүү, тарбиялоо деген улуу милдеттерди татыктуу аркалай бериниздер демекчибиз.

Урматтоо менен ОмМУнун ректору, профессор



М.О. Орозбеков

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Позвольте от имени всего коллектива Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики и от себя лично сердечно поздравить Вас с 15-летним юбилеем Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

За годы своего существования академия стала ведущим вузом республики, успешно создавая учебную, научную и организационно-методическую базу государственной службы в Кыргызской Республике, а также обеспечивая органы государственной власти высококвалифицированными кадрами. Мы высоко ценим установившиеся между нами добрые отношения и надеемся, что нам удастся их продолжить и расширить. Желаю Вам и Вашему коллективу, Адылбек Файзуллаевич, долгих лет жизни, доброго здоровья, счастья и благополучия, энергии и новых успехов.

*С глубоким уважением,
ректор Кыргызской государственной
юридической академии, профессор*



К.К. Керзбеков

Уважаемый Адылбек Файзуллаевич!

Ректорат, ученый совет и профессорско-преподавательский состав Бишкекской финансово-экономической академии искренне поздравляют Вас, преподавателей, сотрудников и студентов Академии управления при Президенте Кыргызской Республики со знаменательной датой – 15-летием создания и желают Вам и всему коллективу успехов в работе и учебе, благополучия в жизни!

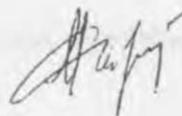
За пятнадцать лет своего существования в стенах вашего вуза подготовлены высококвалифицированные управленческие кадры для государственной и муниципальной службы, а также экономисты и менеджеры высшей квалификации для реального сектора экономики. Залогом высокого академического качества является наличие у вуза современной материально-технической базы и творческих квалифицированных научно-педагогических кадров.

Ваш вуз является примером успешной реализации международных образовательных программ и важнейших международных проектов, внедрения современных технологий и инноваций, международных стандартов качества. Коллектив вашего вуза внес неопределимый вклад в становление и развитие отечественной школы менеджмента, развитие бизнес-образования в Кыргызстане, создание конкурентоспособных магистерских программ.

Заслуги вуза высоко оценены академической общественностью стран и Центральноазиатского региона. В числе первых вуз прошел региональную программную общественно-профессиональную аккредитацию и получил золотой диплом – знак качества SAMEQ.

Желаем Вам, уважаемый Адылбек Файзуллаевич, профессорско-преподавательскому составу и студентам Академии управления при Президенте КР здоровья, благополучия и всего доброго в жизни. Пусть Ваши творческие замыслы и мечты Ваших студентов воплотятся в жизнь.

*Ректор БФЭА, профессор,
Заслуженный работник образования КР*



А.С. Мавлянов

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫСТУПЛЕНИЯ И ПРИВЕТСТВИЯ УЧАСТНИКОВ ПЕРВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО ФОРУМА СТРАН-ПАРТНЕРОВ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

К.С. Бакиев.....	3
А.Ф. Султанбеков	7
А.С. Горшков	11
А.С. Ахметов.....	14
Клаус В. Гревлих (на двух языках)	18
Макс Георг Майер (на двух языках)	20
Сюй Юнган, Янг Джануй	22
Сунь Юйсю.....	23
Клэр Романик	25
Н. Добрецова.....	27
М.Н. Ночевник, А.А Котельников	35

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

<i>И.Н. Барциц.</i> Преобразования государственного управления в России и мировой опыт.....	37
<i>И.И. Ганчеренок.</i> Синергетика, инновации, государственное и “нелинейное” управление.....	44
<i>А.Ф. Султанбеков.</i> Углубление интеграционных процессов – важный фактор развития Центральноазиатских государств	52
<i>А.З. Закиров, С.К. Мурзаев.</i> Подготовка кадров для государственного и муниципального управления в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики	58
<i>У.А. Абдуллаева, М.К. Мамбеталиев, Ч.А. Мамбетаипова.</i> Роль местных органов власти в социально-экономическом развитии регионов.....	66
<i>А.Э. Шибeko.</i> Государственная поддержка организаций агропромышленного комплекса Республики Беларусь	70
<i>А.А. Арзыматова.</i> Постсоветский Кыргызстан: проблемы национальной и экономической безопасности	74

<i>Э.Н. Рахимбаев.</i> К вопросу о конкретизации некоторых ключевых дефиниций в законодательстве Кыргызской Республики по местному самоуправлению.....	78
<i>Б.П. Ализода, М.Т. Абдиева.</i> Перспективы развития информационных технологий и информатизации госслужбы.....	84
<i>Б. Дюшембиев.</i> Механизмы прозрачности в управлении муниципальной собственностью.....	91
<i>Г.Р. Макашева, А.К. Тулебаева.</i> Основные направления деятельности Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан по переподготовке государственных служащих.....	96
<i>А.Э. Бектенова.</i> Проблемы мотивации труда государственных служащих в Кыргызстане.....	100

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОБРАЗОВАНИИ И УПРАВЛЕНИИ

<i>Г.З. Кудобаева, Р.Ш. Базарбаева, Э.А. Сунатаев.</i> Анализ готовности к электронному обучению государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике.....	106
<i>М.К. Мамбеталиев, Ч.А. Мамбеталипова.</i> Информатизация систем государственного управления и местного самоуправления как средство повышения их эффективности и демократизации кыргызского общества.....	114
<i>Н.Д. Абдрахимова.</i> Функции анализа и оптимизации в составе информационных систем государственных органов.....	118

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ПРАВО

<i>Б.М. Торогельдиева.</i> Формирование институтов политической самоидентификации кыргызов в период установления и укрепления советской власти.....	124
<i>З.А. Джаныбекова.</i> Особенности формирования политического сознания в Кыргызстане.....	130
<i>Ч.М. Кошоева.</i> Роль и место этнического фактора в формировании политического сознания.....	136
<i>З.Д. Чотаев.</i> Политическое сознание и конституционная реформа в Кыргызстане после событий 24 марта 2005 года.....	141
<i>Т.А. Нурматов.</i> Проблемы практики применения международных договоров в Кыргызской Республике.....	145
<i>А. Акматалиева.</i> “Цветные революции” и молодежь как зеркало политической культуры кыргызстанского социума.....	150

Г.А. Абдырахманов. Глобальные тенденции и национальные особенности в общественно-политическом развитии Кыргызстана.....	155
Ж.А. Шабданов. Политические партии Кыргызстана на парламентских выборах	160
Заключительное слово А.Ф. Султанбекова на Первом международном научном форуме	167
Резолюция	169

ПОЗДРАВЛЕНИЯ

К.С. Бакиев.....	172
И.Р. Айдаралиев.....	173
М.Ч. Садыркулов.....	174
И.С. Болджурова	174
А.С. Горшков	175
А.Н. Морозевич	176
М.А. Иноятова	176
А.А. Кутанов.....	177
У. Узбеков	178
Т.К. Койчуев, Дж. Джаилов	178
А.А. Абдыкалыков	179
М.О. Орозбеков.....	179
К.К. Керезбеков.....	180
А.С. Мавлянов	180

Редколлегия приносит свои извинения за некорректный перевод выступления Чрезвычайного и Полномочного Посла ФРГ в КР г-на Клауса Гревлиха в журнале "Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики" №6, 2007. Текст следует читать:

Under next year's German presidency the European Union in partnership with Central Asian countries elaborates a "Central Asia Strategy" with bilateral and regional components. Kyrgyzstan already made major contributions to this strategy and declared its readiness to become a "model country". The bilateral component is likely to comprise an important and sustained effort in the field of education and training - most probably comprising secondary and scientific education (e.g. scholarships) - but also including the rule of law and state and municipal civil servants' training and upgrading the institutions.

В преддверии председательства Германии в ЕС, Европейский Союз с участием стран Центральной Азии разрабатывает "Стратегию в отношении стран Центральной Азии" на региональном и двустороннем уровнях. Кыргызстан уже внес значительный вклад в разработку данной стратегии и заявил о своей готовности выступить в качестве Страны-модели. Компонент сотрудничества на двустороннем уровне, вероятно, будет направлен на применение значительных и длительных усилий в области образования и обучения и, скорее всего, охватит среднее образование и научно-исследовательскую деятельность (например, в отношении стипендий), а также включит в себя действие правовых и государственных норм, подготовку кадров для гражданской муниципальной службы и качественное совершенствование учебных заведений.

ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Номер 7 2008

Редактор *О.А. Старцева*

Технический редактор *О.А. Матвеева*

Компьютерная верстка *О.С. Стрижовой*

Подписан к печати 28.03.08.

Формат 60×84¹/₈. Печать офсетная.

Объем 23 п.л. 21,39 уч.-изд. л.

Тираж 100 экз.

Издательство "Илим"

720071, Бишкек, проспект Чуй, 265 а

Выпущено в ОсОО "Албино ЛТД"