ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

НОМЕР 9 2009

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК 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 2007 г.

Адрес редакции:

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

тел.: 62 31 00, 62 31 47
факс: (996312) 66 36 14

Редакционный совет:

Жороев К.Т.,
Султанбеков А.Ф.,
Саякбаева А.А.,
Горшков А.С.,
Морозевич А.Н.,
Орсариев А.А.

Редакционная коллегия:

Султанбеков А.Ф.,
Базарбаева Р.Ш. – зам. главного редактора,
Элебаева А.Б.,
Ожукеева Т.О.,
Жапаров Т.Т.,
Мурзаев С.К.,
Торогельдиева Б.М.

Главный редактор:

Султанбеков А.Ф.

Номер 9 **2009**

Представлены материалы международной научно-практической конференции «Роль местных органов управления в социально-экономическом развитии регионов страны» в рамках II Международного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы. Адресован государственным и муниципальным служащим, преподавателям и студентам вузов.

Мнения, изложенные в публикации, могут не совпадать с точкой зрения членов редакционной коллегии журнала «Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики».

© Академия управления при Президенте КР, 2009 г.

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

К.С. Бакиев
Президент Кыргызской Республики

Уважаемые участники II-го Международного научно-практического форума, дорогие наши гости из стран СНГ, Германии, США, губернаторы областей, акимы районов и мэры городов Кыргызской Республики!

Идея ежегодного проведения Международного научно-практического форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих замечательная. И неудивительно, что она принадлежит Академии управления при Президенте Кыргызской Республики – флагману управленческого образования в Кыргызской Республике. Вот уже второй год академия собирает столь представительную аудиторию из дальнего и ближнего зарубежья, чтобы обсудить актуальные проблемы в области государственного управления, реформирования экономик в разных странах.

Пользуясь случаем, позвольте поприветствовать наших гостей, уважаемых зарубежных партнеров и поблагодарить за сотрудничество и содействие в социально-экономическом развитии нашей республики.

Реализация стратегических целей и задач социально-экономического развития страны предполагают эффективную работу органов государственного управления всех уровней. В решающей степени это определяется компетентностью кадров государственной службы. **Сегодня нам нужны люди, способные осуществлять новые технологии управления.** В связи с этим первоочередной задачей должна быть подготовка, переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов в области государственного управления и местного самоуправления.

Уважаемые участники форума! Нам предстоит претворять в жизнь намеченные планы в условиях непредсказуемости экономических и политических процессов, происходящих во всем мире. Сегодня это тесно связано с проблемами продовольственной и энергетической безопасности и глобальным финансовым кризисом. В связи с этим для нас представляет большой научный и практический интерес опыт зарубежных стран, в т.ч. стран СНГ, в решении этих проблем. Однако, учитывая мировой опыт, мы должны реализовать собственные программы выхода из кризиса незамедлительно. У нас нет возможности откладывать решение ряда важнейших, насущных проблем на завтра.

Наша общая стратегическая задача – не только достичь высоких социальных стандартов жизни наших граждан, но и обеспечить условия для устойчивого социально-экономического развития. В этот сложный период государство должно выполнять свои социальные обязательства перед гражданами. Необходимость ответа современным вызовам, с которыми сталкивается сегодня наша страна, обусловила и основные идеи моего Послания народу Кыргызстана в октябре этого года.

Уважаемые губернаторы областей, акимы районов и мэры городов! Вы обладаете большими организационными ресурсами, чтобы максимально помочь местному населению сделать конкретные шаги, чтобы минимизировать последствия глобального кризиса для населения. Вам предстоит донести до населения государственную политику и видение перспектив развития страны и то, что главные социальные программы удастся сохранить даже в этой непростой ситуации. Судьбы конкретных людей, поддержка тех, кто нуждается в помощи, всегда должны быть в центре вашей деятельности. **Сейчас, в настоящий момент, это как никогда важно!!!**

Стратегические цели у нас достаточно высокие, и я бы сказал, напряженные. Напомню, что нам в предстоящие 3 года необходимо добиться устойчивого роста экономики и ежегодного роста ВВП не менее 8%, а в 2010 г. обеспечить показатель ВВП на душу населения в размере 827 долл. США, уровень бедности при этом снизить до 30%.

Нам также необходимо повысить производительность труда и понизить энергозатратность экономики. Для достижения этих целей новая политика предполагает реализацию комплекса мер, одна из которых, как Вы хорошо знаете, непосредственно связана с развитием регионов.

Самое главное – это комплексное решение проблем региональной экономики, а именно – финансирование и реализация продукции, восстановление разрушенных производственно-хозяйственных связей между предприятиями. Думаю, что, продвигая такой комплексный подход, мы создадим новые возможности для развития различных сфер экономики регионов. Также имеет огромное значение **создание благоприятных условий для предпринимательской и инвестиционной активности** в регионах, изменение отношения к бизнесу, к частной экономической деятельности.

Ключевым вопросом здесь является привлечение в регионы внешних и внутренних инвестиций. Поэтому в регионах необходимо продолжать разработку инвестиционных проектов и активно их продвигать. В отдельных областях разработаны свои инвестиционные программы. Цель таких программ – капитализация регионов, выраженная в росте стоимости активов, находящихся на их территориях. Положительный пример в этом отношении демонстрируют некоторые главы местных администраций и мэры городов, которые, не ожидая указаний сверху и помощи Правительства, ищут и находят новые подходы к привлечению внутренних и внешних инвестиций, решению проблем местного развития, реструктуризации местной экономики, стимулированию предпринимательства.

В современных условиях у нас нет другого пути, как встать на путь инновационного развития экономики. Для этого необходима активизация инновационного потенциала предпринимательской среды на всех ее уровнях.

Для успешной реализации этого направления развития экономики необходимо, прежде всего, создание соответствующей нормативной базы, способной обеспечить инновационное развитие экономики, выявление и мониторинг существующих сетей и кластеров. Это могут быть как профильные структуры, например, заводы по переработке мясо-молочной продукции или продукции растениеводства, так и сопутствующие организации. Масштабы деятельности кластеров достаточно широки – от какого-либо города и области до соседних стран. Преимущества кластерного развития регионов особенно важны для широкого вовлечения в данный процесс фермеров и крестьянских хозяйств, использования современных технологий переработки продукции, формирования адекватной бизнес-среды и инфраструктуры. Создание таких объединений позволит обеспечить более эффективное использование трудовых ресурсов: сельчан и банкиров, молодых агрономов и зоотехников, поставщиков оборудования и комплектующих, фирм-экспортеров.

Здесь особая роль отводится органам местного самоуправления, которые на местах смогли бы активно реализовать поставленные задачи, создать инновационный потенциал для региона. В каждом регионе должен быть портфель инвестиционных проектов, карты инвестиционных возможностей.

Уважаемые губернаторы областей, акимы районов и мэры городов!

У нас все области, районы и города имеют еще много неиспользованных резервов и возможностей. Чтобы поднять экономику регионов на новый уровень развития, **необходимо более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, главным из которых является земля.**

Рациональное использование земельных ресурсов, воспроизводство плодородия почв, регулирование земельных отношений продиктовано одним из приоритетов страны – обеспечением продовольственной независимости и продовольственной безопасности в условиях серьезной ограниченности земельных ресурсов. К сожалению, сегодня отсутствует прозрачность в управлении земельными ресурсами по причине того, что нечетко определены структуры власти, ответственные за управление и распоряжение земельным фондом. Эта ситуация приводит к тому, что коррупция в различных формах широко распространена при предоставлении земель. Земельный фонд должен передаваться в аренду частным фермерам на конкурсной основе,

чтобы поддержать рост и производительность наиболее успешно работающих хозяйств. В данной ситуации остро стоит вопрос использования земель сельскохозяйственного назначения, особенно сельскохозяйственных угодий.

В качестве путей решения этой задачи необходима помощь органов местного самоуправления: в проведении инвентаризации, съемки и классификации всех земель, предоставлении земель через открытый и прозрачный общественный процесс, безвозмездной приватизации невостребованных и малопродуктивных земель и передачи их в муниципальную собственность.

Роль местного самоуправления должна возрасти при организации и управлении общественным сектором. В частности, при решении такой важной для населения и государства проблемы, как водоснабжение и водоотведение. Необходимо осуществлять учет и контроль за потреблением воды, повсеместно устанавливать приборы учета воды у населения, в учреждениях и организациях, проводить гибкую тарифную политику по услугам водоснабжения и водоотведения.

Решение многих социальных вопросов непосредственно связано с сокращением разрыва в социально-экономическом развитии регионов. Вы хорошо знаете, что в последнее время мы приняли серьезные меры в социальной сфере. Мы существенно повысили оплату труда ряда важных категорий работников, провели другие изменения в социальной сфере. Однако это не должно снижать внимания к решению социальных проблем. В условиях ограниченных ресурсов мы должны более прагматично подойти к дальнейшему развитию социальной сферы.

Серьезным вызовом дальнейшему развитию регионов становится нехватка квалифицированных кадров. Несмотря на избыток рабочей силы, в регионах наблюдается дефицит квалифицированных кадров, особенно это касается рабочих со средним профессиональным образованием. Крупные проекты регионального развития, такие, как Камбарата-2, требуют большого числа квалифицированных рабочих разных профессий. Вместе с этим, мы повсеместно наблюдаем дисбаланс на рынке труда. Это одна из причин миграции, в том числе внешней трудовой миграции.

Механизмы реализации региональных программ и стратегий развития наряду с механизмами привлечения инвестиций должны быть увязаны с механизмами воспроизводства местных кадров высокой квалификации, проведением соответствующей профориентационной работы среди молодежи.

Человеческий фактор может стать одним из препятствий, для реализации наших стратегических планов. Давайте откровенно признаем, что во многих случаях у наших людей не достает энергии, трудолюбия, желания добиться большего. Люди, пассивно пребывая в иждивенческом настроении, полагаются на то, что все за них сделает государство. Время изменилось, и мы из общества иждивенцев должны превратиться в общество активных и творческих людей, хозяев собственной судьбы. Мы должны целенаправленно формировать у людей активное и инновационное поведение.

Таким образом, уважаемые участники научно-практического форума, уровень развития регионов во многом зависит от уровня эффективности работы местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Для этого, во-первых, необходимо кардинально повысить качество государственного управления на центральном и местном уровнях, поднять эффективность принимаемых решений. Нужно научиться принимать реальные и эффективные решения. Надо всегда задавать себе вопросы: какова экономическая и социальная эффективность принимаемых решений? Улучшают ли принимаемые решения социально-экономическое положение конкретного города, района, области?

Словом, нам нужен новый менеджмент на всех уровнях государственного управления. Первые шаги мы уже сделали. Теперь нам нужно продолжить внедрение программного и проектного подхода в работу органов государственного управления всех уровней.

В этом году мы улучшили условия работы местных государственных администраций, существенно повысили заработную плату их служащих. Теперь мы можем ставить вопрос о повышении качества их работы. В местных администрациях теперь должны работать действительно компетентные и профессиональные кадры. Это значит, что нужно повышать их профессиональный уровень.

В этом отношении надо приветствовать системную работу, которую проводит Академия управления при Президенте Кыргызской Республики по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих. Вот уже третий год они проводят обучающие семинары для руководителей местных органов власти. Эту работу надо продолжать и расширять аудиторию на другие категории служащих местных государственных администраций и органов местного самоуправления. В конечном счете, надо развивать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, адекватную сегодняшним требованиям.

Отрадно, что Академия управления при поддержке Фонда Ханнса Зайделя (Германия) ежегодно проводит набор более 200 государственных и муниципальных служащих на программы профессиональной переподготовки. Насколько мне известно, конкурс на эти программы составляет около 10 человек на одно место. Это свидетельствует о стремлении государственных и муниципальных служащих повышать свою квалификацию.

Кроме подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, необходимо обучать представителей бизнеса. Я имею в виду Национальную программу подготовки топ-менеджеров для реального сектора экономики. Мне известно, что Академия управления начала долгосрочный проект совместно с обществом InWEnt и Федеральным министерством экономики и технологий Германии и уже 25 менеджеров малых и средних предприятий прошли обучение на предприятиях в ФРГ. Думается, что эта работа должна продолжаться, а количество обучаемых предпринимателей увеличиваться с каждым годом.

Реализация региональных программ и стратегий развития предполагает тесное взаимодействие местных государственных администраций с различными структурами, в первую очередь, с органами местного самоуправления. Их программы и стратегии развития должны быть тесно взаимоувязаны со стратегиями развития регионов. Всем нам следует помнить, что децентрализацию государственного управления и развитие местного самоуправления мы рассматриваем не только как проявление демократии, но и как важный фактор экономического и социального развития.

В целом по Кыргызстану из 496 органов местного самоуправления лишь немногие могут быть самостоятельными, и в какой-то степени, быть бюджетными донорами. Отсутствие средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления вопросов местного значения, отдельных делегированных государственных полномочий, а также для реализации решений программ центральных органов государственной власти, приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены выполнять эти функции со сметой расходов, спущенных сверху. Или же они должны использовать свои собственные средства, а это подрывает их и без того слабую финансовую основу.

Мне известно, что местное самоуправление в зарубежных странах, несмотря на дотационный характер, экономически выгодно государственной власти. Обеспечение повседневных потребностей каждого человека, и населения в целом, есть задача каждого "социального" государства. Выполнение этой задачи должно в любом случае обеспечиваться государством, вне зависимости от того, существует ли система местного самоуправления и на каком уровне развития она находится.

Для оптимизации использования ресурсов система местного самоуправления является наиболее эффективной в конкретных условиях каждой отдельно взятой муниципальной территории. Представляется, что именно из этого исходили страны Западной Европы, проводя реформы, предусматривающие определенную децентрализацию государственной власти и передачу полномочий на уровень, максимально приближенный к населению. При этом местные бюджеты за рубежом в основном состоят на 70% из государственных дотаций. В свою очередь, органы государственной власти освобождаются от решения проблем на этом уровне и могут сконцентрироваться на решении проблем на национальном и региональном уровне, что способствует оптимизации государственного управления в целом.

Эффективная политика местного развития сегодня невозможна без многоуровневого партнерства органов власти с частным и гражданским секторами. Поэтому очень важно обеспечить прозрачность работы местных органов власти. Необходим регулярный диалог органов власти с населением, с частным сектором и гражданским обществом. Это также восстановит доверие граждан к органам власти.

В заключении своего выступления я хотел бы еще раз обратить Ваше внимание на еще одно условие регионального развития. **Это обеспечение социально-политической стабильности в регионах.** Это зависит как от центральных, так и от местных органов власти.

Как Вы знаете, на центральном уровне мы обновили государственные институты власти – приняли новую Конституцию, на многопартийной основе избрали новый парламент, сформировали новое правительство, укрепили вертикаль государственной власти. И что так же важно – ясно определили нашу внутреннюю и внешнюю политику на ближайшую перспективу.

Теперь необходимо политическую энергию нашего населения трансформировать в экономические, хозяйственные, социальные процессы. Это должно стать ресурсом нашего движения, а не его тормозом. Словом, энергетику политических процессов нужно повернуть на созидательные дела. Страна сильна регионами и поэтому необходимо улучшение, прежде всего, на местах. Очень важен региональный аспект регулирования народнохозяйственной структуры и в плане вовлечения в производство местных источников ресурсов, повышения инвестиционной привлекательности регионов, развития инфраструктурных систем, создания новых рабочих мест, сокращения внутренней миграции и преодоления территориальных структурных деформаций.

Уважаемые губернаторы областей, акимы районов и мэры городов!

Наше общество живет в ожидании прорыва. Люди ждут кардинальных перемен. Мы должны оправдать надежды наших сограждан, обеспечив настоящий прогресс во всех сферах жизнедеятельности.

Нам надо всегда помнить, что сильная страна – это, прежде всего, сильные регионы. Я уверен, что наш народ, мы с вами, будем работать целеустремленно ради воплощения в жизнь намеченных планов, во имя достойного настоящего и светлого будущего нашей страны.

Успехов вам в работе!

Благодарю за внимание!

А.Ф. Султанбеков
Президент-ректор Академии управления

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

Мы рады приветствовать Вас в Академии управления на научном форуме, который посвящен проблемам управления и роли местных органов власти в социально-экономическом развитии страны. В декабре 2007 г. в целях улучшения качества подготовки управленцев новой формации Академия управления при поддержке Администрации Президента Кыргызской Республики и Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ) провела Первый Международный форум стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, основной целью которого было 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.

Это мероприятие имело широкий резонанс не только в нашей республике, но и во всех странах-участницах международного научного форума. По итогам работы форума была создана Евразийская ассоциация стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы и принят план совместных мероприятий.

В этом году Академия управления при Президенте Кыргызской Республики проводит II-й международный научно-практический форум стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, посвященный основным проблемам социально-экономического развития регионов страны, обозначенным Президентом Кыргызской Республики К.С. Бакиевым в Послании народу Кыргызстана от 17 октября 2008 г. В своем Послании Курманбек Салиевич обратил внимание на необходимость решения социально-экономических проблем в стране и отметил, что "нам нужна работа, нацеленная на конкретный результат".

Успех в достижении поставленной цели возможен при условии, что подготовленные и компетентные кадры на местах смогут реализовать экономические программы развития регионов в республике. Поэтому в качестве участников II-го международного научно-практического форума приглашены все руководители районных, городских и областных государственных администраций, а в качестве докладчиков – представители Администрации Президента и Аппарата Правительства Кыргызской Республики, министры, представители международных организаций, образовательных учреждений нашей республики и зарубежных стран – ФРГ, Академий государственного управления и государственной службы при Президентах Российской Федерации, Республики Казахстан, Украины, Республики Беларусь, Республики Таджикистан.

Мы надеемся, что обобщение отечественного и зарубежного опыта по повышению роли местных органов управления в реализации социально-экономических программ станет плодотворным и позволит наметить эффективные механизмы дальнейшего экономического развития регионов страны.

Макс Георг Майер

Ханнс-Зайдел-фондунун өкүлү жана долбоорунун координатору

Урматтуу Кыргыз Республикасынын Президенти,

Урматтуу Кыргыз Республикасынын Президентинин администрациясынын жана Кыргыз Республикасынын өкмөтүнүн аппаратынын өкүлдөрү,

Урматтуу Башкаруу Академиясынын Президент-ректору жана кызматкерлери, Урматтуу Кыргызстандык коноктор,

Урматтуу Европа менен көз карандысыз мамлекеттердин шериктеш өкүлдөрүнөн келген партнерлор.

Мен «жергиликтүү бийликтердин Кыргыз Республикасынын аймактарынын социалдык жана экономикалык өнүгүүсүндөгү ролу» аттуу экинчи эл аралык форумдун ачылышына катышып жатканыма кубанычтамын. Ханнс-Зайдел-Фондунун жетекчиси доктор Ханс Цейтмайердин атынан сиздерге ысык салам айтмакчымын.

Аймактардын социалдык жана экономикалык өнүгүүсү деп тандалган тема абдан зарыл маселе деп ойлойм. Ал Ханнс-Зайдел-Фондунун Бавариада жүргүзүп жаткан ишинде маанилүү орунду ээлейт. Бул ошондой эле Фондун Кыргызстандагы жана анын кошуна мамлекеттериндеги иш аракетине тийиштүү. Баварианын борбору Мюнхенге же Бишкеке гана багытталган өнүктүрүү политикасы жакшы жыйынтыкка алып келбейт. Ал эми аймактардын өнүктүрүүсү төмөндөгүдөй жетишкендиктерге алып келет:

- инвесторлор бүт өлкө боюнча бирдей таралат;
- айылдардагы кирешенин денгээли жогорулайт;
- айылдардын потенциалы толук колдонулат жана жарандардын айылдан шаарга качуусу токтойт.

Аймактардын социалдык жана экономикалык өнүгүүсүнө умтулган ар бир ишканаанын максаты, жарандардын төрөлгөн жеринде калуусуу жана иштөөсүү үчүн шарт түзүп берүүсү керек.

Менин угушумча Форумдун темасы тууралуу бул жерде дисскусия жүргүзсөк абдан кызыктуу болот. Мында Кыргыз Республикасынын бул жаатта жүргүзүп жаткан расмий саясатын уксак жана талкууласак. Ошондой эле партнер мамлекеттердин өкүлдөрү да бул жааттагы өз тажрыйбалары менен бөлүшүп кетсе.

Мен Кыргыз Республикасынын алдындагы Башкаруу Академиясынын Президент - ректоруна жана кызматкерлерине бул форумду уюштуруу аракеттери үчүн терең ыраазычылыгымды билдиргим келет. Академия 2008 жылы да Ханнс-Зайдел-Фондунун ишенимдүү жана чыныгы партнеру катары өзүн көрсөтө алды, жана ошондой эле Фондун Борбордук Азия жана кез карандысыз мамлекеттердин шериктештик өлкөлөрү менен кызматташуусун баштоого күбе болуп берди.

Сиздерге кааларым: ишиниздерге ийгилик, жана келе жаткан 2009 жаңы жыл көптеген жакшылыктарды алып келсин.

Биз Ханнс-Зайдел-Фонду, келээрки жылы Кыргызстандын жана бүтүндөй Борбордук Азиянын өнүгүүсүнө салымыбызды кошо бермекчибиз жана долбоорубузду өөрчүтө бермекчибиз. Бирок аларды сиздердин жардамыныздар менен жана сиздер менен бирге гана ишке ашырууга болот.

Биздин Эл аралык форумубуз ийгиликтүү өтсүн деп, сиздердин көңүл бурганыздар үчүн чоң рахмат айтмакчымын.

Gregor Schlosser
representative of the Federal ministry of economics and tehnology of Germany

Your excellency the President of the Kyrgyz Republic Bakiev,

Mr. president-rector Sultanbekov,

ladies and gentlemen!

I am very happy to be here in Bishkek and to send you greetings from Dr. Toscheva who is the head of my unit.

Unfortunately Dr. Toscheva cannot be here today, because she is on a business trip to Kosovo. But she sends you her best wishes for the success of this conference.

My name is Gregor Schlosser and recently became a member of Dr. Toscheva's team in the federal ministry of economics and technology. There I am in charge of the manager training programme with Kyrgyzstan.

Ladies and gentlemen!

I think it is very fortunate that the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic invited us to present our manager training programmes today in Bishkek. Of course the programmes mainly are for your professionals from businesses. But I would like to use this opportunity to underline the importance of the programmes for Germany and its partner countries and to address any doubts that might still be there. Moreover I believe that our programmes are a good example of the things that might be discussed in section №3 tomorrow morning.

For many years now the federal ministry of economics and technology is putting much energy and money into the training of young professionals from the countries of the commonwealth of independent states. A big part of our involvement play our manager training programmes. They are meant to help to show elements of western businesses and to support business contacts and economic cooperation with german enterprises.

The manager training programmes are a story of success of training and cooperation. The german-russian manager programme celebrated its 10th anniversary this year and we are proud to have had more than 3800 participants since 1998.

The idea of bilateral manager training programmes was adopted by many countries during the last 10 years. We are happy to see that today nearly all countries in central Asia are our partners. Thus we actively support the success of the strategy for central Asia of the European Union.

Today we have programmes with Kyrgyzstan of course, with the Russian Federation, with Ukraine, with Belarus, with Kazakhstan and Turkmenistan, with China, Vietnam, India and the republic of Moldova.

More countries will follow shortly, because they are highly interested in the programme and the benefits for both sides. I am happy to announce that we will shortly sign Memorandums with Azerbaijan and Mongolia.

A joint programme of course means joint responsibilities and duties for both sides. Both partner countries have to set up all prerequisites and structures that are necessary for the training groups to complete the programme successfully.

On the kyrgyz side the responsible bodies, mainly the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic have fulfilled their duties successfully.

Today's event supports my impression that here we have found the right partner also for the future of the manager training programme with Kyrgyzstan.

The results of the first group of kyrgyz managers were also very positive. This year in early November the first 24 ladies and gentlemen had been to Germany and it was my big pleasure to meet some of them in Berlin.

I was impressed by their high involvement ant their big desire to learn.

I would like to mention two examples for this.

Mr. Baidulladzhi Smailov is the director of the kyrgyz enterprise RECA, a service provider that specialised on consulting and lobbying in the sector of renewable energies.

During his stay in Germany Mr. Smailov came across technical and economical know-how of german enterprises in this field. Because of this experience Mr. Smailov was able to learn about the newest technical inventions and practical knowledge in management.

I am curious to find out how he implemented his newly acquired knowledge into his business plans, and I will learn about it in the follow-up of this first group.

As a second example I would like to mention Mr. Aibek Monunjanow. Mr. Monunjanow is deputy director for foreign relations at a big kyrgyz producer of paint. In Germany Mr. Monunjanow visited the leading german company in this sector and some more, smaller competitors. Today they are looking for possibilities for joint activities. Moreover, Mr. Monunjanow plans to buy machines for production in Germany.

Through these examples not only the benefit for the partner country is demonstrated. They also show that our joint programmes do not only benefit training and retraining. The programmes are also an important tool to support our foreign economic relations.

A couple of months ago our parliament asked us: why do you spend german tax money on the training of managers in far distant foreign countries?

To give an answer we evaluated and analyzed our programmes. And our calculations show that for every Euro Germany spends on the manager training programmes, we get back 10 times worth in contracts and business opportunities.

Stating this I would once more like to underline the importance of the programmes for both sides.

Thank you very much for your attention.

Грегор Шлоссер
представитель Федерального министерства экономики и технологий ФРГ

Ваше превосходительство, господин Президент Бакиев,

Уважаемый Президент-ректор, господин Султанбеков,

Дамы и господа!

Я очень счастлив находиться здесь, в Бишкеке, и поздравить всех Вас от имени госпожи Тошевой, которая является главой моего отделения.

К сожалению, доктор Тошева не присутствует сегодня среди нас, в связи с деловой поездкой в Косово. Но она пожелала всего самого наилучшего для успешного проведения этой конференции.

Меня зовут Грегор Шлоссер, и я только недавно стал членом команды доктора Тошевой в Федеральном Министерстве экономики и технологий. Также являюсь ответственным по менеджерской программе в Кыргызстане.

Дамы и господа!

Я думаю, это большая удача, что Академия управления при Президенте Кыргызской Республики пригласила нас представить наши менеджерские программы сегодня здесь, в Бишкеке. Несомненно, программы рассчитаны на профессионалов из бизнес-структур. Но я бы хотел использовать эту возможность, чтобы подчеркнуть важность программ для Германии и ее стран-партнеров и развеять все сомнения, которые еще могут быть здесь. Более того, я верю, что наши программы являются хорошим примером тех проблем, которые будут непосредственно обсуждаться на секции №3 завтра утром.

Многие годы Федеральное министерство экономики и технологий прилагает много усилий, энергии и денег в развитие менеджерских программ для молодых профессионалов из стран Содружества Независимых государств. Большую роль в вовлечении сыграли наши программы по подготовке менеджеров. Они подразумевают: оказание помощи в выявлении элементов западного бизнеса; поддержку бизнеса, контакты и экономическое сотрудничество с немецкими предпринимателями.

Программы подготовки менеджеров – это история успеха в обучении и развитии сотрудничества. Германо-российская программа подготовки менеджеров в этом году отпраздновала 10-ю годовщину и мы горды, что с 1998 г. выпустили более 3800 выпускников.

Идея двусторонней программы подготовки менеджеров была апробирована и реализована многими странами на протяжении последних 10 лет. Мы очень рады видеть, что в настоящий момент практически все страны Центральноазиатского региона являются нашими партнерами. Таким образом, мы активно поддерживаем успех стратегии развития Центральной Азии, проводимой Европейским Союзом.

Сегодня у нас есть программа с Кыргызстаном, Российской Федерацией, Украиной, Беларусью, Казахстаном и Туркменистаном, Китаем, Вьетнамом, Индией и Республикой Молдова.

Многие страны последуют за этими странами в скором времени, так как они высоко заинтересованы в программе и успехе для обеих сторон. Я счастлив объявить, что в скором времени будет подписан Меморандум с Азербайджаном и Монголией.

Совместная программа, конечно, означает совместную ответственность и обязанности для обеих сторон. Страны-партнеры должны установить и учесть все формальности и процедуры по установлению структуры, которые необходимы для групп обучения с целью успешного завершения программы. Относительно содержательной части кыргызской стороны, в основном представленной Академией управления при Президенте Кыргызской Республики, требования по организации обучения групп успешно завершены.

Сегодняшнее мероприятие лишь подтвердило мое впечатление, что мы нашли правильного партнера для успешного будущего программ по подготовке менеджеров в Кыргызстане.

Результаты стажировки первой группы кыргызских менеджеров также очень позитивны. В этом году в начале ноября члены первой группы прошли стажировку в Германии. И для меня было большим удовольствием встретиться с некоторыми из них в Берлине. На меня произвели большое впечатление их высокая мотивация и огромное желание учиться. В подтверждение я бы хотел привести два примера.

Господин Бейдулладжи Смаилов, директор кыргызской компании RECA, сервисный провайдер, специализирующийся на консультировании и лоббировании интересов в секторе обновляемой энергии. За время пребывания в Германии господин Смаилов ознакомился с техническими и экономическими ноу-хау на немецких предприятиях в этой сфере. Благодаря этому опыту, господин Смаилов имел возможность изучить новейшие технические разработки и практические знания о менеджменте. Я бы хотел знать, каким образом он внедрил полученные знания в бизнес-планы, и постараюсь узнать об этом на постпрограммном семинаре первой группы.

В качестве второго примера я бы хотел привести историю о господине Айбеке Момунжанове. Господин Момунжанов является заместителем директора по международным связям в большой кыргызской компании по производству красок. В Германии господин Момунжанов посетил крупнейшую немецкую компанию в данной области и некоторых других сферах. На сегодняшний день они работают над разработкой совместных проектов. Более того, господин Момунжанов планирует закупать машины для производства в Германии.

На этих примерах показана не только выгода для страны-партнера. Они также продемонстрировали, что наши совместные программы выигрышны за счет стажировок и обучения. Программы являются также важными инструментами поддержки наших иностранных экономических отношений.

Пару месяцев назад наш парламент спросил нас: почему вы затрачиваете деньги немецких налоговиков на обучение менеджеров из дальнего зарубежья? При подготовке ответа мы обработали и проанализировали наши программы. И наши калькуляции показали, что на каждое евро, затраченное Германией на программы стажировок менеджеров, мы возвращаем в 10 раз больше через контракты и бизнес-возможности.

Учитывая это, я бы хотел еще раз подчеркнуть важность программы для обеих сторон.

Спасибо Вам большое за Ваше внимание!

Peter Neven
Deputy Head, German Diplomatic Mission in Kyrgyzstan

Your Excellency, Mr. President Bakiev,

Mr. president-rector Sultanbekov,

Ladies and Gentlemen!

It is with great pleasure, that I followed your invitation to say a few words at the opening of the second international forum, entitled „Role of local administration in the regional development of the Kyrgyz Republic“.

Most people here will be aware, that Germany is one of the most decentralized states in the world. We try to optimize the advantages of central and regional structures by strictly abiding to the principle of subsidiarity, which stipulates that decisions need to be taken in the smallest unit capable to solve the problem. In return, local governments execute federal laws and decisions.

Because of the good experiences we made with this system the German Government has supported the development of local adminstration in the Kyrgyz Republic for many years. Many things have been achieved, but some things remain to be done. My Embassy

is currently experiencing a particularly sad example of lack of coordination between the central Government and local structures in Sokuluk. Because local authorities do not accept international agreements reached with the central Government the power supply of the German social centre was cut. I hear that a working group in the Prime Ministers office is looking for a solution, but local authorities have not reacted for more than four weeks now. This may seem to be a minor detail, but what it means is that the poorest of the poor cannot receive the badly needed winter aid in full which my government is sponsoring.

I, therefore, would like to thank the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic, the Administration of the President of the Kyrgyz Republic and the Hanns Seidel Foundation for having initiated the training courses „Management in local self-administration", „Management in public administration" and „Management in NGOs". In more than six years of cooperation Hanns Seidel provided equipment and teaching materials and 360 students received Hanns-Seidel- scholarships to study in this institution.

It is our belief, that the training received in this academy will make local and central administration more efficient – to the benefit of the people of the Kyrgyz Republic.

At the same time the Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic has been able to establish itself as a first class location for international conferences. The topic of today's international forum seems particularly relevant to ensure an equilibrated development of the country. I wish all the participants very fruitful discussions.

Петер Невен

зам. главы дипломатической миссии Германии в Кыргызстане

Ваше Превосходительство, г-н Президент Бакиев,

г-н президент-ректор Султанбеков,

дамы и господа!

Мне доставляет большое удовольствие, что я смог принять Ваше приглашение и сказать несколько слов на открытии II Международного форума под названием „Роль местных органов самоуправления в региональном развитии Кыргызской Республики".

Большинству людей известно, что Германия одно из самых децентрализованных государств в мире. Мы стремимся оптимизировать преимущества центральных и региональных структур, строго соблюдая принцип субсидиарности, согласно которой необходимо принимать решения на уровне самых низовых структур, которые в состоянии решить проблему. В свою очередь, органы местного самоуправления проводят федеральные законы и решения.

Благодаря ценному опыту, накопленному нами в этой системе, правительство Германии поддерживает развитие местных органов власти в Кыргызской Республике на протяжении многих лет. Многое было достигнуто, но кое-что еще предстоит сделать. Наше посольство в последнее время стало свидетелем очень грустного примера отсутствия координации между центральным и местными структурами в Сокулуке. Поскольку местные власти не признают межгосударственных договоренностей, достигнутых с центральным правительством, прекращена подача электроэнергии в Немецкую станцию социальной помощи. Я слышал, что рабочая группа в Аппарате премьер-министра пытается разрешить проблему, но местные власти не реагируют на это уже больше четырех недель. Это может показаться незначительной подробностью, но это означает, что самые неимущие не могут получить помощь в полном объеме, в которой они так остро нуждаются зимой и спонсором которой выступает наше правительство.

Поэтому я хотел бы поблагодарить Академию управления при Президенте Кыргызской Республики, Администрацию Президента Кыргызской Республики и Фонд Ханнса Зайделя за то, что они являются инициаторами курса тренингов "Менеджмент органов местного самоуправления", "Менеджмент государственного управления", "Менеджмент НПО". Более чем за 6 лет сотрудничества Фонд Ханнса Зайделя обеспечил оснащение и учебные материалы, а 360 студентов получили стипендии от этого фонда для учебы в этой академии.

Мы убеждены, что знания, полученные на этом тренинге, сделают местное и центральное управление более эффективным на благо народа Кыргызстана.

В то же самое время Академия управления при Президенте Кыргызской Республики смогла зарекомендовать себя как первоклассная площадка для проведения международных конференций.

Тема сегодняшнего Международного Форума кажется особенно актуальной для обеспечения сбалансированного развития страны. Я желаю всем участникам очень плодотворной дискуссии.

ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЦЕВ НОВОЙ ФОРМАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Б.К. Есекина
докт. экон. наук, ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Подготовка квалифицированных кадров для системы государственного управления является важнейшей частью государственной политики в большинстве стран мира. В настоящее время во многих странах создана и действует широкая сеть образовательных учреждений, центров, учебных заведений, которые под патронажем высших органов власти готовят управленческую элиту. В некоторых странах, таких как Франция, Сингапур, Россия такие заведения функционируют под непосредственным контролем глав государств.

В Республике Казахстан с момента обретения независимости, в результате осуществления целого комплекса реформ сформировалась национальная система подготовки кадров для сферы государственного управления. В целом, в системе подготовки специалистов для сферы государственного управления можно выделить четыре блока:

I-й блок включает Президентскую программу "Болашак" и национальные программы по подготовке магистров и бакалавров по специальности "Государственное и местное управление". По данным Министерства образования и науки, в настоящее время, 13 государственных и негосударственных вузов страны имеют лицензии на подготовку магистров по специальности "Государственное и местное управление" и 52 вуза с различным юридическим статусом готовят бакалавров по этой же специальности. Безусловно, выпускники "Болашака" более конкурентны, однако лишь немногое их число работает в сфере государственного управления в силу невысокой мотивации (низкой заработной платы и недостаточного социального пакета) и предпочитает работу в национальных холдингах и ТНК сфере государственного управления.

II-й блок включает магистерскую программу Института государственного и местного управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (далее Академия), в рамках которой с 2004 по 2008 гг. подготовлено 147 специалистов из числа государственных служащих, работающих сегодня в центральных и местных исполнительных органах власти.

III-й блок включает программы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих Академии. В рамках реализации этих программ свыше 2500 государственных служащих из всех регионов страны ежегодно повышают свою квалификацию по специально разработанным программам, охватывающим основные направления модернизации государственного управления.

IV-й блок включает программы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих 15 региональных центров обучения, действующих при акиматах страны.

Определение эффективности действующей системы подготовки управленцев требует проведения отдельного исследования, но совершенно очевидна необходимость проведения экспертизы содержания программ обучения и их адекватности потребностям реализуемой в стране административной реформы. Методологическим коор-

динатором выполнения этой ответственной задачи могла бы выступить Академия в соответствии с Поручениями Главы государства, обозначенных на Международной конференции по вопросам роли государственной службы для повышения конкурентоспособности страны, состоявшейся 17.06 с.г. в стенах Академии.

Помимо этого, вызовы глобализации и приоритеты по обеспечению макроэкономической стабилизации национальной экономики требуют поиска инновационных форм и методов подготовки топ-менеджеров не только для государственных органов власти, но и для всех сегментов национальной экономики, поскольку от их профессионализма, квалификации, патриотизма, в конечном счете, зависит снижение коррупции и достижение конкурентоспособности страны.

Основной целью модернизации действующей системы должна стать подготовка управленцев новой формации, способных принимать эффективные управленческие решения, укрепляющие основы государственного управления и государственности в целом.

Процесс модернизации, по нашему мнению, должен происходить в направлении качественного совершенствования учебного процесса и его адаптации к международным стандартам, процессам реализации административной реформы и охватывать все блоки действующей системы подготовки государственных служащих.

Естественно, что предстоит большая работа, требующая консолидации усилий ученых, практиков и привлечения национальных и международных экспертов в области государственного управления. На *первом этапе* реформы должны начаться в сфере совершенствования профессиональной подготовки государственных служащих и охватить второй и третий блоки приведенной выше системы подготовки управленцев страны. Безусловно, что реформирование необходимо начинать с совершенствования профессиональной подготовки специалистов в соответствии с приоритетами проекта Концепции новой модели государственной службы, озвученными Главой государства на Международной конференции 17.06. т.г.

Для организации подготовки управленческой элиты – корпус “А” необходимо создание специализированного элитного учебного заведения. В Казахстане имеется успешный опыт подготовки элитных кадров для сферы государственного управления: в 1994г. в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан была создана Национальная Высшая Школа Государственного Управления (НВШГУ), главной миссией которой была подготовка управленческой элиты. Учебный процесс был организован по модели одногодичной магистратуры Школы государственного администрирования Франции (ЕНА). Организационно-методическую помощь в процессе функционирования НВШГУ оказывало Посольство Франции и приглашенный консультант в лице содиректора. За три года своего существования (с 1995 по 1998 гг.) НВШГУ подготовила 81 специалиста для сферы государственного управления. Сегодня можно констатировать, что создание НВШГУ было успешным проектом в процессе становления отечественной школы менеджеров: ее руководителям удалось интегрировать лучший европейский и национальный (обучение через систему партшкол) опыт подготовки кадров для сферы государственного управления. Высокие позиции, которые занимают сегодня выпускники НВШГУ в Администрации Президента РК, в НДП “Нур Отан”, национальных холдингах, различных министерствах и ведомствах, убедительно свидетельствуют об этом.

В соответствии с поручениями Главы государства по инициативе Администрации Президента Республики Казахстан ректоратом Академии начаты мероприятия по созданию *Национальной Школы государственной политики* (НШГП). Стратегическим партнером в этом направлении является Школа государственной политики им. Ли Куан Ю (Сингапур), методология обучения которой базируется на интегрированном использовании кейсового метода Гарвардского Университета и лучших управленческих школ Азии. Академией 31.10 с.г. подписан Меморандум о сотрудничестве с названной Школой и, начиная с 2009 г., планируется проведение совместных мероприятий по созданию при Академии НШГП.

В целях подготовки управленцев корпуса “Б” необходима модернизация действующей системы профессиональной подготовки кадров, осуществляемой в Академии. В настоящее время, начато обновление содержания учебного процесса по программе магистратуры Института государственного и местного управления, Института дипломатии и Института правосудия Академии: обучение организовано по новому учебному плану, разработанному в соответствии с международными стандартами годичной магистратуры, предусматривающими три учебных цикла: I – *изучение*

национальной экономики, права и политики; II – *международная стажировка* для магистрантов, владеющих иностранным языком, в известных европейских образовательных центрах – Венской Дипломатической Академии, Ольстерском университете (Великобритания), Национальной Школе магистратуры (Франции); III – *подготовка и защита магистерской диссертации.*

Новый учебный план Института Государственного и местного управления разработан в полном соответствии с национальными образовательными стандартами в области государственного управления и содержит дисциплины, отражающие обязательный компонент (общий менеджмент, менеджмент государственного сектора, совершенствование государственного управления, организация государственной службы, политические технологии, административное право и др.) и элективный компонент, направленный на изучение основных блоков административной реформы (стратегическое планирование, бюджетирование, ориентированное на результат, внедрение стандартов государственных услуг). Важным блоком учебного процесса магистратуры должно стать формирование идеологии государственного управленца, базирующейся на принципах, озвученных Президентом страны Н.А. Назарбаевым на Антикоррупционном форуме, состоявшемся 6.11.2008 г., – *честности, нетерпимости к коррупции, профессионализме, эффективности, лидерстве и справедливости.*

В подготовке магистрантов по новому учебному плану задействован как профессорско-преподавательский состав Академии, политические государственные служащие, так и отечественные, зарубежные ученые и эксперты. Представляется, что ускоренное обучение государственных служащих будет более адекватно динамике административной реформы, реализуемой в стране и требованиям интеграции в международное образовательное простанство.

Помимо модернизации системы подготовки кадров в рамках магистерских программ Академии реформы затронут и систему подготовки и переподготовки государственных служащих. В этом блоке реформы планируется осуществить по следующим направлениям:

1) обучение по "горизонтали и вертикали", предполагающее обучение на постоянной основе и затрагивающее все категории государственных служащих;

2) укрепление связи теории управления с практикой. В реализации этого направления большая роль отводится региональным центрам обучения (РЦО) государственных служащих и созданного в Академии специального подразделения – Сектора по работе с РЦО;

3) использование управленческих технологий в различных организационных формах;

4) формирование устойчивого интереса к самообразованию, ответственности за результаты обучения;

5) формирование навыков оценки управленческой деятельности, ее результативности и эффективности;

6) формирование навыков инновационного мышления, восприимчивости к нововведениям;

7) обучение знаниям в области дипломатического протокола, этики и ведения переговоров;

8) приобретение навыков лидерства и умений работать в команде.

В целях повышения требований к оценке знаний слушателей курсов повышения и переподготовки Академии утверждено новое "Положение о порядке организации курсов переподготовки и повышения квалификации государственных служащих". Думается, что в целях повышения мотивации слушателям курсов, успешно сдавшим экзамены по программе подготовки и переподготовки, необходимо выдавать удостоверение, дающее преимущество во время конкурсного отбора на занятие вакантной должности в государственных органах.

Важным направлением модернизации обучения государственных служащих , отвечающих высоким международным стандартам , должна стать подготовка управленцев высшей квалификации через систему аспирантуры и докторантуры. В настоящее время, в Академии действует аспирантура по пяти общественным специальностям,

включая специальность 08.00.05 – "Экономика и управление народным хозяйством по отраслям и сферам деятельности", в рамках которой готовятся специалисты высшей квалификации для сферы государственного управления. Всего в Академии обучаются 72 аспиранта и 42 соискателя из числа государственных служащих, большая часть которых проводит диссертационные исследования по проблемам модернизации государственного управления. В целях организации защиты диссертационных работ соискателями Академии в 2008 г. был открыт Объединенный диссертационный совет по экономическим специальностям совместно с Казахским университетом экономики, финансов и международной торговли в г. Астане. Для большей адаптации к международным стандартам и организации "замкнутого" образовательного цикла назрела необходимость в открытии при Академии докторантуры (PhD) для подготовки докторов по специальности "Государственное управление", что позволит заложить научные основы формирования государственного менеджмента в Казахстане и развить национальную научную школу в области государственного администрирования и политики.

В целом, подготовка управленцев новой формации должна быть направлена на достижение задач, обозначенных Главой государства, по формированию новых отношений между государственными служащими, государством и гражданами, формируемых на принципах транспарентности, подотчетности и защиты прав граждан.

ЭФФЕКТИВНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И СФЕРЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА КАК ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Е.С. Русак
Заведующая кафедрой экономики предприятий
Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Обеспечение устойчивого развития регионов, малых и средних городских поселений является одной из приоритетных задач органов государственного управления Республики Беларусь. Генеральный курс нашего государства, одобренный III Всебелорусским народным собранием, направлен на кардинальное повышение уровня и качества жизни населения, выравнивание условий его жизнедеятельности, как в городской, так и сельской местности. Основой деятельности всех органов государственного управления в решении этих задач является Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений Республики Беларусь на 2007–2010 гг.

Основными целями Государственной комплексной программы является определение направлений социально-экономического развития каждой области с учетом региональных условий и ресурсов, повышение уровня жизни населения, превращение малых и средних городов в благоприятные и безопасные для человека места проживания. Основной задачей региональной экономической политики является обеспечение роста благосостояния населения независимо от мест проживания на основе повышения комплексного развития производительных сил и конкурентоспособности экономики регионов. При общем росте благосостояния населения важнейшей задачей становится опережающее увеличение доходов и улучшение условий проживания жителей там, где эти показатели ниже, чем в среднем по стране.

Для улучшения уровня и качества жизни населения в таких регионах предусматривается:

- создать условия для повышения инновационной и инвестиционной активности, развития предпринимательства, особенно по производству потребительских товаров и оказанию бытовых услуг;

- активизировать развитие новых сфер приложения труда, особенно в районах, где имеются объективные предпосылки для их формирования (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм, в том числе агротуризм и др.);
- обеспечить приоритетное развитие производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов;
- обеспечить государственную поддержку проблемных регионов (с существенной долей неэффективно работающих предприятий, пострадавших от катастрофы на чернобыльской АЭС), а также малых городов с одним градообразующим предприятием;
- повысить комплексность развития социальной инфраструктуры путём выполнения государственных социальных стандартов как минимального уровня обслуживания населения [1].

Система государственных социальных стандартов по обслуживанию населения страны, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь "О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики", была принята в целях улучшения качества и доступности оказываемых населению услуг, а также обеспечения единых подходов в обслуживании как городского, так и сельского населения. Она предусматривает 45 нормативов, в том числе в области жилищно-коммунального хозяйства – 13, образования – 10, культуры – 2, связи – 4, транспорта – 6, социального обслуживания – 1, здравоохранения – 4, торговли и бытового обслуживания – 4, физической культуры и спорта – 1 [2].

Государственными минимальными социальными стандартами в области:

оплаты труда являются минимальная заработная плата (месячная и часовая); республиканские тарифы оплаты труда;

пенсионного обеспечения – минимальные размеры пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца;

образования – перечень бесплатных образовательных услуг, включая дошкольное, общее среднее, профессионально-техническое образование, на конкурсной основе среднее специальное и высшее образование, а также иные образовательные услуги; государственные образовательные стандарты (минимум содержания образования, сроки обучения, требования к уровню подготовки); нормы и нормативы обеспеченности населения бесплатными и общедоступными социальными услугами, наполняемости классов, групп в государственных учреждениях образования; нормы и нормативы материального, кадрового и технического обеспечения государственных учреждений образования; нормы и нормативы социальной поддержки обучающихся в государственных учреждениях образования;

здравоохранения – нормативы бюджетного финансирования расходов на здравоохранение на одного жителя; услуги по оказанию стационарной, амбулаторно-поликлинической и скорой медицинской помощи, за исключением платных видов медицинской помощи и услуг, оказываемых в государственных учреждениях здравоохранения, определяемых Правительством Республики Беларусь; нормативы кадрового обеспечения в государственных организациях здравоохранения системы Министерства здравоохранения Республики Беларусь, финансируемых за счет средств бюджета, нормы и нормативы материально-технического, лекарственного, кадрового обеспечения в государственных учреждениях здравоохранения различных типов и видов; нормы среднесуточного набора продуктов питания для одного больного в государственных организациях здравоохранения Республики Беларусь и др.;

жилищно-коммунального обслуживания – перечень и объемы предоставляемых гражданам коммунальных услуг; максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату за пользование жилым помещением и оплату коммунальных услуг, а также на отчисления денежных средств на капитальный ремонт жилого дома в совокупном доходе семьи, исходя из максимальной нормы предоставления общей площади жилого помещения социального пользования и нормативов потребления коммунальных услуг; уровень платежей граждан в процентах от стоимости предоставляемых коммунальных услуг и др.

Государственные минимальные социальные стандарты применяются для формирования и исполнения статей республиканского и местных бюджетов, а также го-

сударственных внебюджетных страховых фондов в соответствии с законодательством.

Важное значение в обеспечении государственных минимальных социальных стандартов, развития регионов, малых и средних городских поселений имеет эффективное взаимодействие государства и сфер предпринимательства. Такое взаимодействие должно быть направлено на:

- модернизацию и техническое переоснащение промышленных организаций, инженерно-технической инфраструктуры;
- развитие производств и видов деятельности, непосредственно связанных с переработкой местных ресурсов и сельскохозяйственной продукции;
- проведение реструктуризации неэффективно работающих градообразующих организаций с сохранением рабочих мест;
- развитие транспортных и информационных коммуникаций;
- формирование рациональной структуры занятости;
- разработку налоговых стимулов для развития предпринимательства и развитие сезонных форм занятости;
- развитие сферы услуг с учетом реальных потребностей населения;
- комплексное благоустройство городских территорий и повышение эффективности использования земельных ресурсов;
- модернизацию существующих и строительство новых объектов туристской инфраструктуры, восстановление зон исторической застройки в малых и средних городах;
- создание действенных стимулов для развития ремёсел и видов деятельности, основанных на местных народных традициях;

В малых и средних городах, прежде всего с высоким уровнем безработицы, необходимо создание новых рабочих мест, ускоренное строительство жилья, объектов физической культуры и спорта, развитие сферы услуг. Здесь планируется проводить целенаправленную политику стимулирования размещения новых предприятий, филиалов и цехов действующих производств, а также развитие частного предпринимательства, прежде всего производств, связанных с обслуживанием сельского хозяйства, переработкой сельскохозяйственной продукции, выпуском изделий из местного сырья, реализацией услуг для населения.

Намечается также более активно использовать накопленное историко-культурное наследие наших городов, созданный культурный потенциал для развития туризма и отдыха. Предметом особой заботы будет формирование необходимой для этого инфраструктуры, восстановление старинных парков, исторических центров, реставрация памятников культуры и архитектуры.

Для малых городов, оказавшихся в наиболее сложной ситуации, намечается осуществление комплекса специальных мер, среди которых поддержка со стороны республиканских и региональных органов власти ранее созданных градообразующих предприятий; разработка и реализация целевых программ вывода таких городов из кризиса; внедрение специальных экономических мер, призванных оказывать всестороннюю поддержку хозяйствующим субъектам таких городов.

Каждый город станет удобным местом для проживания его жителей, с необходимым уровнем обслуживания, улицы городов будут благоустроены, а население получит все необходимые условия для труда и отдыха.

На реализацию стоящих задач будут направлены и предусматриваемые во всех регионах меры по развитию основных отраслей и сфер деятельности, призванные обеспечить намеченные цели региональной политики.

За 2007–2010 гг. в соответствии с Программой в малых и средних городских поселениях будет создано более 100 тыс. новых рабочих мест.

Результатом реализации намеченных мер по повышению занятости населения должно стать сокращение уровня безработицы во всех малых и средних городах республики. Уровень безработицы должен снизиться в городских поселениях всех

областей до 1% к экономически активному населению (по Минской области – 0,8%) [1].

Для инвестиционной привлекательности регионов, малых и средних городских поселений, оживления деловой активности необходимо:

- предпринять меры по созданию благоприятных условий для доступа юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к кредитно-финансовым, материально-техническим, информационным ресурсам, научно-техническим разработкам, новым и высоким технологиям;
- разработать региональные инвестиционные программы на 2007–2010 гг., определить объемы капитальных вложений и источники финансирования;
- создать оптимальную систему организаций, оказывающих финансовую, информационную, консультационную поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства в малых и средних городских поселениях;
- разработать и реализовать республиканские и областные целевые программы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в малых городских поселениях за счет средств республиканского и областного бюджетов.

Малый бизнес содержит большой потенциал для развития экономики. Он способствует созданию дополнительных рабочих мест, росту занятости, повышению уровня и качества жизни населения независимо от мест его проживания, позволяет более активно использовать имеющиеся материальные, кадровые, организационные и технологические ресурсы. Тем самым создаются предпосылки для ускоренного экономического роста регионов, малых и средних городских поселений, диверсификации и насыщения местных рынков, формирования системы бытовых, организационных и производственных услуг.

Необходимо особо подчеркнуть региональную направленность индивидуального предпринимательства. Уровень его развития во многом зависит от таких факторов, как выгодное географическое положение, наличие трудовых и сырьевых ресурсов, уровень доходов населения, наличие развитой инфраструктуры, отношение и поддержка со стороны местных властей. В настоящее время большая часть малых предприятий (46,5%) и индивидуальных предпринимателей (19,8%) сконцентрирована в г. Минске. Основной проблемой областного предпринимательства является неравномерность распределения субъектов хозяйствования по территории региона. Значительная часть малых предприятий и индивидуальных предпринимателей концентрируется в областных центрах. Крайне слабо развит этот сектор экономики в малых городах и сельской местности. Если в 2005 г. удельный вес малых предприятий, функционирующих в малых и средних городских поселениях, составлял в целом по Республике 14,3%, то к 2010 г. планируется его увеличение только до 16,9% [1]. Вместе с тем, именно для этих населенных пунктов в большей мере характерны дефицит товаров и услуг, проблемы трудоустройства, культурного досуга и т.п.

Государственная поддержка развития предпринимательства в Республике Беларусь осуществляется по следующим основным направлениям:

- введение упрощённой системы регистрации, налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства, лицензирования их деятельности, сертификации выпускаемой ими продукции. В целях сокращения финансовых затрат, связанных с созданием унитарного предприятия, индивидуальные предприниматели освобождены от уплаты сбора за государственную регистрацию УП (для УП он составлял бы 60 евро), государственной пошлины за свидетельствование подписи на уставах (в размере 1 базовой величины за каждую подпись), верности копии свидетельства о государственной регистрации унитарного предприятия и подлинности подписей и оттиска печати на карточках с их образцами для представления в банк для открытия расчетного (текущего) счета, выдачу удостоверения руководителя коммерческой (некоммерческой) организации, выдачу дубликата извещения о присвоении учетного номера плательщика для открытия счетов в банке, за закрытие счетов индивидуальных предпринимателей и открытие счетов создаваемых ими унитарных предприятий банками не взимается.

Упрощённая система налогообложения предусмотрена для организаций с численностью до 100 человек; организаций и индивидуальных предпринимателей с выручкой не более 2 млрд. Упрощенную систему вправе применять в течение первых девяти месяцев года, предшествующего году, с которого будет осуществлен переход на ее

применение, организации со средней численностью работников за каждый месяц не более 15 человек и индивидуальные предприниматели, если размер их выручки составил не более 1,5 млрд. руб.; организации со средней численностью работников за каждый месяц свыше 15 до 100 человек включительно, но при условии, что размер их валовой выручки не превысил 1,5 млрд. руб. Плательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения и не уплачивающих НДС, освобождаются от обязанности вести бухгалтерский учет и отчетность.

- снижение налоговой нагрузки субъектов малого предпринимательства при упрощенной системе налогообложения. Их размер установлен в зависимости от того, будет плательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, уплачивать НДС или нет. Ставки налога при упрощенной системе установлены в размерах: 10% валовой выручки – для плательщиков, не уплачивающих НДС; 8% – уплачивающих НДС. Для организаций и индивидуальных предпринимателей (кроме осуществляющих торговую посредническую деятельность) с местом нахождения (жительства) в сельских населенных пунктах, преобразованных (подлежащих преобразованию) в соответствии с Государственной программой возрождения и развития села на 2005–2010 гг. в агрогородки, а также в поселках городского типа и городах районного подчинения с численностью населения до 50 тыс. человек, перечень которых утверждается Совмином РБ по согласованию с Президентом РБ, налоговые ставки установлены в следующих размерах: 5% – для организаций и индивидуальных предпринимателей, не уплачивающих НДС; 3% – для организаций и индивидуальных предпринимателей, уплачивающих НДС.

- уменьшение налоговой нагрузки для коммерческих организаций. За последние два года были отменены отчисления в фонд ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, в дорожный фонд, сокращены местные налоги и сборы.

- формирование субъектов инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства в областях и г. Минске и специализированной информационной системы;

- подготовка кадров для малого предпринимательства из числа безработных и незанятого населения.

В качестве мер государственной политики, направленной на поощрение и поддержку развития предпринимательства, могут быть использованы:

1. Выработка стратегических рамок и приоритетов политики поддержки.

2. Создание налоговой среды, способствующей развитию культуры легального частного бизнеса. Это:

- стабильное налоговое законодательство в течение 5 лет;
- переход на "плоскую" систему взимания подоходного налога с физических лиц с единой ставкой 12% или двухшкальной ставкой подоходного налога на уровне 10 и 12% (10% для работников с низким уровнем дохода, 12% – свыше определённого размера полученного дохода);
- упрощение налогового законодательства путём сокращение количества уплачиваемых налогов и соответственно предоставляемых налоговых деклараций;
- ограничение контроля налоговых органов и снижение размера штрафных санкций (приведение в соответствие выявленных нарушений и предусмотренных санкций).

3. Финансовая поддержка субъектов малого предпринимательства в части реализации инвестиционных проектов путем предоставления финансовых ресурсов, государственных гарантий по привлеченным иностранным кредитам и кредитам белорусских банков, бюджетных займов и бюджетных ссуд, возмещения части процентов за пользование банковскими кредитами, понижения цен (тарифов) на природный газ, электрическую и тепловую энергию, бензин и дизельное топливо, предоставления отсрочек и рассрочек по уплате задолженности за потребленные энергоносители.

4. Имущественная поддержка субъектов малого предпринимательства за счет эффективного использования имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности путем продажи объектов, расположенных на территориях сельских советов, поселков городского типа, городов районного подчинения и дру-

гих мелких административно-территориальных единиц, на аукционах с установлением начальной цены продажи, равной одной базовой величине, передачи в безвозмездное пользование, безвозмездной передачи в собственность.

Изменение условий аренды помещений для частного бизнеса: увеличение срока аренды с 11 месяцев до 5 лет для арендаторов, не имеющих задолженности по арендной плате в течение года; установление ставок коммунальных платежей, исходя из конкретных расходов арендатора.

5. Меры поощрения предпринимательства и создание новых предприятий в малых городах.

6. Меры по укреплению жизнеспособности молодых предприятий.

7. Целевая поддержка тех категорий малых предприятий, которые могут внести наибольший вклад в экономическое развитие малых городов.

8. Обеспечение эффективного взаимодействия крупного и малого предпринимательства путём создания единой технологической цепочки по выпуску готовой продукции. Привлечение малых предприятий для производства комплектующих изделий, работ и услуг для нужд крупных предприятий. Стимулирование такого сотрудничества обеспечивается путём отмены или снижения ставок налогов из выручки на продукцию малых предприятий, снижение ставки налога на прибыль, что позволит получать комплектующие изделия по более низкой цене.

Результатом предоставления государственной поддержки для коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей должно быть развитие предпринимательского сектора экономики, увеличения количества его субъектов, прежде всего в малых и средних городах, в сельской местности. Это, в свою очередь, позволит снизить социальную напряженность в обществе за счет обеспечения занятости населения и увеличения его доходов, социальные риски в процессе трансформации экономики, а также повысить эффективность взаимодействия государства и гражданского общества.

Литература

1. Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений Республики Беларусь на 2007–2010 годы.

2. О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики: пост. Совета Министров Республики Беларусь, 30 мая 2003 г., №724: в ред. пост. Совета Министров Республики Беларусь от 11.03.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр" Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.

3. О программе государственной поддержки малого предпринимательства в Республике Беларусь на 2008 год: Пост. Совета Министров Республики Беларусь, 22 марта 2008 г., №438 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – №71. – №5/27387.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ТАДЖИКИСТАНЕ

А.А. Сайфиддинов
заведующий кафедрой права и государственной службы
Института повышения квалификации государственных служащих
Республики Таджикистан

Органы самоуправления как институт гражданского общества тесно связаны с различными государственными структурами и одновременно являются институтом, свидетельствующим о стабильности общественного организма.

Конституция страны провозглашает Таджикистан демократическим государством. А одним из важнейших принципов демократического общества и одной из форм народовластия является местное самоуправление. С деятельностью органов местного самоуправления неизбежно сталкивается каждый житель республики, поскольку эта власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных проблем.

Поэтому успех реформы органов самоуправления во многом зависит от решения одной из важнейших проблем – создания эффективной системы взаимодействия органов государственной власти и органов самоуправления.

Здесь, в первую очередь, необходимо понять, что подразумевается под местным самоуправлением, местной властью, органами государственной власти, местными органами государственной власти, т.к. это, на наш взгляд, в значительной степени прояснит вопрос о том, каким должно быть взаимодействие.

Статья 1 Конституционного закона Республики Таджикистан "О местных органах государственной власти" от 17 мая 2004 г. дает следующие основные понятия:

- **местные органы государственной власти** – местные представительные органы государственной власти и местные исполнительные органы государственной власти действуют в рамках своих полномочий;
- **местный представительный орган государственной власти** – Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, области, города Душанбе, города и района, который избирается избирателями Горно-Бадахшанской автономной области, области, города Душанбе, города и района и в пределах своих полномочий решает вопросы местного значения;
- **местный исполнительный орган государственной власти** – орган, который в пределах соответствующих административно-территориальных единиц обеспечивает исполнение Конституции, законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан и соответствующих нормативных правовых актов местных органов государственной власти;
- **местная структура центрального органа исполнительной власти** – единица центральных органов исполнительной власти, которая в соответствующих административно-территориальных единицах в пределах своих полномочий выполняет функции центрального исполнительного органа[1].

Понятие местного самоуправления также закреплено в Законе Республики Таджикистан "Об органах самоуправления в поселке и селе" от 1 декабря 1994 г. в следующей редакции: "Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения непосредственно или через избираемые им органы в соответствии с законодательством Республики Таджикистан. Органы местного самоуправления решают вопросы, отнесенные к их компетенции, непосредственно или через своих представителей".

Не анализируя указанные понятия, обратимся к мнению отдельных ученых. По мнению профессора С.А. Авакьяна, под местной властью понимаются "любые власт-

---

[1] Конституция и конституционные законы Республики Таджикистан. – Душанбе, 2005. – С. 236.

ные инстанции, действующие на периферии, в Российской Федерации – на уровне субъектов Российской Федерации, местного самоуправления"[1]. Некоторые ученые подразумевают под местной властью власть местного самоуправления, пишет С.А. Авакьян. В этом значении данное понятие содержится в некоторых нормативных правовых актах. "Поскольку власть в Российской Федерации, согласно ст. 3 Конституции, исходит от народа, какой-либо местной власти народа не существует. Есть органы государственной власти, местное самоуправление как организационные формы и уровни осуществления власти народа"[2].

Иными словами, местное самоуправление – это самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по регулированию, управлению и решению непосредственно или через формируемые ими органы самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории, с учетом развития всего общества.

Основными *признаками* местного самоуправления являются:

- право на внутреннее управление своими местными силами;
- право решения вопросов местного значения под свою ответственность;
- самостоятельная организация деятельности населения.

Необходимо отметить, что существованию местного самоуправления нужны определенные условия:

- определение круга местных проблем, решение которых возможно собственными силами и средствами;
- инициатива и желание населения самостоятельно и ответственно решать эти проблемы;
- правовая основа, дающая возможность и гарантирующая реализацию права населения на местное самоуправление;
- финансово-бюджетные возможности территории для обеспечения деятельности органов самоуправления;
- координация местных интересов с государственными;
- разграничение собственности между органом самоуправления и государственными органами;
- наличие квалифицированных кадров, способных профессионально реализовывать функции управления.

В условиях Таджикистана – унитарной республики, содержащей некоторые черты "азиатской модели" (для "азиатской модели" характерен централизм исполнительной власти, при котором президент ставит во главе местных администраций своих "наместников", призванных проводить президентскую политику на местах[3]), практически непригодна "модель партнерства". Наиболее подходящей моделью, способной "гармонизировать" отношения центральной и местной властей, является вышеупомянутая модель, в основе которой лежит "концепция взаимозависимости". В условиях данной концепции, центральные органы государственной власти республики отношения с местными органами могли бы строить, проводя дифференциацию этих отношений. В зависимости от конкретной сферы деятельности, местным органам государственной власти и органам самоуправления в сфере их полномочий необходимо дать полную самостоятельность в рамках закона, установив при этом эффективный контроль за осуществлением их деятельности в сфере делегированных полномочий.

Как выше отмечалось, суть местного самоуправления выражается в праве населения (местного сообщества) самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местному территориальному сообществу должно быть предоставлено право самостоятельно определять:

---

[1] Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001. – С. 351.

[2] Там же.

[3] *Сахаров А.Н.* Институт президентства в современном мире. – М., 1994. – С. 12–13.

- пути, формы и стадии перехода к реальному самоуправлению с учетом специфики данного населенного пункта, а также степень готовности населения взять на себя ответственность за управление развитием территории, решением местных задач;
- структуру и организацию органов самоуправления с учетом исторических, национальных и местных традиций и обычаев;
- способы осуществления собственных инициатив по вопросам, отнесенным к ведению органов самоуправления.

Взаимодействие органов самоуправления и органов государственной власти должно быть основано на законодательно закрепленных принципах:

- функционирования органов самоуправления в рамках законов государства;
- наличия у органов самоуправления собственных полномочий, в пределах которых они должны быть самостоятельны;
- наличия собственных ресурсов, достаточных для осуществления органами самоуправления своих полномочий;
- обязательности выборных органов в системе местного самоуправления.

В условиях, когда большинство органов самоуправления испытывают значительные финансовые затруднения, важное значение имеет участие органов государственной власти в решении вопросов местных финансов. В частности, органы государственной власти обязаны регулировать отношения между бюджетами разных уровней местного управления и самоуправления, а также между республиканским и местным бюджетами. Они также участвуют в решении местных задач через целевые республиканские программы, распределяют средства, выделяемые для их финансирования и осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств.

Важным этапом в решении этих задач должно стать принятие закона, устанавливающего финансовую основу органов самоуправления. В этом законе должны быть закреплены основы, определяющие принципы организации местных финансов, устанавливающие источники их формирования и направление использования финансовых ресурсов, определяющие основы бюджетного процесса в местных органах государственной власти и взаимоотношения органов самоуправления с финансовыми институтами.

Взаимоотношения органов государственной власти с органами самоуправления могут осуществляться в различных формах, посредством принятия государством законов, касающихся вопросов местного самоуправления; заключения договоров и соглашений; создания координационных, консультативных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих.

Залогом эффективного взаимодействия органов самоуправления с органами государственной власти является конкретное и точное определение юридической природы как представительных, так и исполнительно-распорядительных органов самоуправления. Следовательно, в будущих законодательных актах необходимо детально прорабатывать эти вопросы. Кроме того, в законодательстве необходимо установить пределы полномочий государства в осуществлении его властных функций, которые должны ограничиваться другого рода публичной властью – властью общества, местных сообществ.

Общественный характер властных полномочий органов самоуправления не исключает, а предполагает возможность осуществления местным самоуправлением отдельных государственных полномочий, переданных им исключительно законом. С практической точки зрения, зачастую трудно провести четкую грань между самоуправлением (вопросами местного значения) и государственным управлением (отдельными государственными полномочиями). Конституция Республики Таджикистан не дает основные критерии разделения полномочий органов самоуправления и органов государственной власти, поэтому данный пробел в законодательстве должен быть восполнен.

На современном этапе развития главной задачей высших органов государственной власти является законодательное закрепление принципов делегирования полномочий органам самоуправления, установление механизмов передачи, а также меха-

низмов осуществления контроля за делегированными полномочиями. Среди основных принципов делегирования государственных полномочий особое значение имеет принцип соответствующего материально-финансового обеспечения из государственного бюджета делегируемых органам самоуправления полномочий. Без достаточной финансовой поддержки делегируемых полномочий невозможно эффективное исполнение органами самоуправления переданных им государственных полномочий. В этой связи поучителен опыт России, которая в Законе Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления" закрепила положение о том, что муниципальные органы исполняют делегированные государством полномочия в том объеме, в котором они обеспечены финансово-материальными ресурсами.

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 78 Конституции Республики Таджикистан и ч. 1 ст. 1 Закона Республики Таджикистан "Об органах самоуправления в поселке и селе", органами самоуправления в поселке и селе является *джамоат*. Соответственно, основными видами органов самоуправления в республике являются именно эти органы – джамоати шахрак и джамоати дехот.

Джамоаты содействуют реализации права граждан на участие в управлении делами общества и государства, объединяют их с целью решения социальных и хозяйственных задач и наиболее важных вопросов, затрагивающих интересы населения своей территории, оказывают содействие органам государственной власти в исполнении Конституции и законов Республики Таджикистан, актов Президента, Маджлиси Оли, Правительства Республики Таджикистан и решений соответствующих Маджлисов народных депутатов и их председателей.

Согласно законодательству, джамоаты создаются по территориальному принципу, где основной формой осуществления местного самоуправления является Собрание представителей.

В Джамоати шахрак делегируются представители от улиц, махаллей, других, находящихся в его ведении территориальных образований, в Джамоати дехот – представители соответствующих сел. Из числа жителей конкретной территории – улиц, махаллей и других территориальной образований для участия в Собрании представителей избираются представители джамоата – граждане, достигшие 18-летнего возраста.

Джамоат созывается председателем Джамоата по согласованию с соответствующим Маджлисом народных депутатов или Председателем города, района по мере необходимости, но не менее двух раз в год. Такой порядок созыва был предусмотрен Законом Республики Таджикистан "Об органах самоуправления в поселке и селе". После принятия нового Конституционного закона Республики Таджикистан "О местных органах государственной власти", который регулирует некоторые вопросы взаимодействия местных органов государственной власти и органов самоуправления, джамоат созывается не менее 4 раз в год. Джамоат также может быть созван Маджлисом народных депутатов, Председателем города, района или по инициативе не менее одной трети граждан, имеющих право участвовать в Джамоате.

В соответствии с Законом Республики Таджикистан "Об органах общественной самодеятельности" от 5 января 2008 г., местные комитеты, местные советы и жилищные комитеты, также являются органами самоуправления, которые регистрируются в джамоате, а где их нет – в местных исполнительных органах государственной власти.

Опыт экономически развитых стран показывает, что отлаженная система государственной службы, а также профессиональные государственные служащие создают предпосылки к созданию условий для развития потенциала органов самоуправления. Для создания эффективного государственного управления и развития органов самоуправления в Республике Таджикистан на нынешнем этапе острыми остаются следующие задачи:

- проведение реформы системы государственного управления;
- создание и укрепление потенциала государственной службы:
- необходимость наличия системы профессиональной государственной службы;
- передача государственной собственности в оперативное управление органам самоуправления;
- самостоятельная финансовая основа деятельности органов самоуправления.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАК ИСТОЧНИК СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

И.И. Искаков
канд. экон. наук, профессор, зав. кафедрой
государственного управления и местного самоуправления
КНУ им. Ж. Баласагына

Местное самоуправление одно из уровней власти, имеющее собственные финансовые полномочия, отведенные на законодательной основе, а также полномочия, переданные государством для решения на местном уровне, для реализации которых требуются финансовые ресурсы. Поэтому, при формировании местных финансовых ресурсов в качестве минимально необходимых их объемов должны быть известны источники доходов и обязательные расходы. Государство, наделяя органы местного самоуправления правами формирования и использования местного бюджета, в то же время должно определять минимум поступлений, закрепляемых за местным бюджетом доходных источников, а в случае их недостаточности выделять средства из центрального бюджета.

Говоря о финансовых основах местного самоуправления, следует констатировать, что за все годы становления этого института наименьшие успехи были достигнуты именно в сфере финансовой децентрализации. Не отрегулирован механизм передачи органами местного самоуправления финансово-экономических ресурсов[1]. Принцип самофинансирования и самообеспечения на уровне местных сообществ не реализован, в результате чего органы местного самоуправления выполняют свои функции и делегированные полномочия со сметой расходов, передаваемых сверху. Органы местного самоуправления не обладают достаточными финансовыми ресурсами для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, что является искажением сути местного самоуправления, которая подразумевает, что в стране гарантируются интересы местного сообщества. К этой категории принято относить интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения. Интересы последнего, в свою очередь, соотносятся с проблемой осуществления индивидуальных прав человека и гражданина на достойную жизнь, экономическое благополучие. В свою очередь, успешное разрешение вопросов местного значения создает условия для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и местного сообщества в целом. При этом, главным ресурсным обеспечением прав и интересов населения являются именно местные финансы, к которым, в условиях местного самоуправления Кыргызстана, относятся бюджеты городов, поселков и аилов, а также денежные средства субъектов хозяйствования органов местных сообществ.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении сформулированы основные требования к обеспечению финансовых ресурсов местного самоуправления:

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
- поступление части финансовых средств местного самоуправления за счет местных сборов и налогов;
- защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
- предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбора политики органов местного самоуправления[2].

Через систему местных финансов государство осуществляет свою социальную политику. Это, прежде всего, финансирование сферы образования, культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, а также осуществление выравнивания уровней

---

[1] См.: Национальная стратегия "Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в КР до 2010 года". – Бишкек, 2003. – С. 9.

[2] См.: Европейская Хартия местного самоуправления // Народный депутат. – 1993. – №11. – Ст. 9.

экономического и социального развития отдельных регионов республики. Поэтому основным направлением использования финансовых ресурсов МСУ является первоочередное финансовое обеспечение социальной сферы и частично производственной инфраструктуры, источником которого выступают бюджетные ассигнования, а также денежные средства органов местных сообществ.

Актуальность рассматриваемой проблемы для современного Кыргызстана состоит в том, что в условиях перехода к рыночным отношениям оптимизация механизма функционирования системы финансовых взаимоотношений между органами государственной власти и органами МСУ, определение приоритетов с точки зрения интересов как общества, так и местного населения играют исключительную роль в достижении целей социально-экономических преобразований, макроэкономической стабилизации, решении социальных задач, развитии предпринимательского сектора экономики и др.

Следовательно, финансовые взаимоотношения между различными органами и уровнями государственной власти (республика – область – район) и органами местных сообществ (город – поселок – айыл) должны строиться на соответствующем распределении обязательств по источникам доходов и полномочий по расходам, а также на принципах финансовой децентрализации, невмешательства, чего и требуют положения Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Основу финансовых ресурсов местного самоуправления составляет местный бюджет. В условиях СССР местные бюджеты были составной частью единого государственного бюджета. В связи со становлением института местного самоуправления в Кыргызской Республике формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их использованием стали осуществляться органами местных сообществ самостоятельно. По существующему ныне законодательству[1] местными бюджетами являются бюджеты областей, городов Бишкек, Ош, районов, городов, районов в городах, айылов и поселков, государственную власть в которых осуществляют местные кенеши соответствующих территориальных уровней и исполнительные органы. Однако установлено и определено, что система местного самоуправления имеет свое распространение только в рамках городов, поселков и айылов, и поэтому отнесение бюджетов районов и областей к категории местных неверно. Переход республики с 2007 г. на двухуровневую, а с 2008 г. на трехуровневую бюджетную систему является попыткой государственной власти исправить сложившуюся ситуацию с формированием бюджетов различных уровней и оптимизировать выделение и использование денежных ресурсов между уровнями власти. В этом смысле, достаточного уровня финансового обеспечения является приоритетной задачей руководства современного Кыргызстана.

Как показал мировой опыт, институт местного самоуправления является наиболее эффективным с точки зрения оптимизации использования финансовых и материальных ресурсов, Представляется, что именно из этого принципа исходили, проводя реформы, страны Западной Европы, осуществляя децентрализацию финансовых ресурсов и передачу полномочий по их использованию на уровень, максимально приближенный населению. Несмотря на то, что местные бюджеты, в основном, формируются из государственных дотаций и отчислений, система местного самоуправления выгодна центральной власти. Органы государственной власти освобождаются от решения проблем на этом уровне и могут сконцентрироваться на решении национальных и более крупных региональных задач, что способствует рационализации государственного управления в целом.

Следовательно, представительные и исполнительные органы местного самоуправления, в целях выполнения своих функций, должны наделяться государством не только имущественными, но и финансово-бюджетными правами. Необходимый объем финансовых средств является важнейшим условием деятельности жизнеобеспечения населения и комплексного социально-экономического развития местных сообществ. Соответственно, наличие, приращение и эффективное использование финансовых средств – одна из основных задач органов местного самоуправления.

В соответствии со сложившейся практикой, осуществляемой на основе Закона "О финансово-экономических основах местного самоуправления" (разд. II) финансы органов местных сообществ образуются из трех основных источников:

---

[1] См.: Закон КР "Об основных принципах бюджетного права в КР". Раздел VI (в редакции от 25 октября 2003 г.).

1. Государственных средств, передаваемых МСУ в виде доходных источников и прав для реализации, прежде всего, делегированных полномочий. Сюда следует отнести категориальные, выравнивающие и стимулирующие гранты, выделяемые из республиканского бюджета органам местного самоуправления для пополнения их бюджетов и решения социально-экономических задач местного значения.

2. Собственных средств местных сообществ, создаваемых за счет деятельности органов МСУ. К ним относятся доходы от производственно-хозяйственной деятельности, использования муниципальной собственности, поступления от местных налогов и сборов, неналоговые поступления, арендную плату, взимаемую за право пользования землями Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, доходы, получаемые местными бюджетными учреждениями от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг и другие.

3. Заемных средств или кредитных ресурсов, которые по законодательству Кыргызстана не включаются в доходы местных бюджетов, но являются частью структуры муниципальных финансов. Однако в практике органов местных сообществ Кыргызстана, данный источник местных финансов еще недостаточно развит и не нашел широкого распространения.

Сравнительный анализ источников финансовых ресурсов органов местного самоуправления. их соотношение, определяет степень самостоятельности конкретного местного сообщества: преимущество в структуре финансовых ресурсов первой группы говорит о зависимости органа данного сообщества от органов государственной власти, что и имеет место в действительности в системе местного самоуправления Кыргызстана. Преимущество третьей группы указывает на зависимость от кредитных учреждений, в основном от банков; преимущество второй группы говорит о полной независимости органов местного самоуправления от кого-либо. Следовательно, самостоятельность местных финансов зависит в значительной степени от эффективности собственной производственно-экономической и, прежде всего, финансовой деятельности органов местного самоуправления, от доходов их предприятий и организаций.

В этом смысле, проблемы финансовой самостоятельности становятся одними из главных в деятельности местного самоуправления, поскольку без реального предоставления им соответствующих ресурсов решить местные задачи невозможно. Предоставить соответствующие ресурсы обязаны, согласно законодательству Кыргызстана, органы государственной власти и должны осуществлять на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, которые определяются социальными стандартами. Однако до настоящего времени ни общегосударственные стандарты, ни минимальные нормативы в Кыргызстане не разработаны, государство обеспечивает деятельность органов местного самоуправления по принципу: “расходы равны доходам”, исходя лишь из средневзвешенных параметров потребностей населения и оказания услуг.

Важным компонентом муниципальных финансов являются внебюджетные фонды. Как определено в законодательстве Кыргызстана, источником их формирования являются добровольные взносы предприятий, физических лиц, пожертвования, поступления от проведения марафонов и др., которые вносятся на безвозмездной и безвозвратной основах в местные бюджеты и используются в интересах населения местного сообщества.

Одним из ведущих звеньев местных финансов являются средства субъектов хозяйствования, находящихся в муниципальной собственности и непосредственно управляемых органами местного самоуправления. Сюда же могут включаться финансовые ресурсы фирм, акционерных обществ и других организаций иных форм собственности, находящихся на территории данного местного сообщества. Как правило, определенная часть их средств направляется на создание объектов социальной инфраструктуры, решение социально-культурных и жилищно-коммунальных проблем местного населения.

Основными субъектами финансовых отношений выступают государственные органы (министерства, ведомства), представительные и исполнительные органы местного самоуправления, субъекты хозяйствования различных форм собственности (акционерные общества, фирмы, совместные предприятия, муниципальные предприятия и др.), между которыми формируются финансовые взаимоотношения по поводу создания и использования местных денежных ресурсов.

Как основной субъект финансовых отношений, государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения потребностей населения в услугах. Важнейшей гарантией является гарантия финансовой самостоятельности, включающая наличие собственных источников доходов, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов при соблюдении бюджетного и налогового законодательства.

Переход к рыночной системе хозяйствования обусловил разграничение функций в сфере бюджетной деятельности государства, которое стало определяться необходимостью самостоятельного осуществления воспроизводственного процесса на местном уровне. Основной функцией государственной власти в центре стала разработка и осуществление финансово-бюджетной политики в целом, распределение и использование денежных ресурсов между уровнями бюджетной системы государства, а также правовое обеспечение налогового, бюджетного и внебюджетного финансового процесса и регулирование межбюджетных отношений. В свою очередь, главной задачей органов МСУ стала ответственность перед местным населением и осуществление своих полномочий именно в его интересах, что обуславливает эффективное использование всех имеющихся ресурсов, в том числе финансово-бюджетных.

При этом, органы центральной власти и их региональные структуры в процессе осуществления бюджетного регулирования и формирования бюджетов городов, поселков и айылов руководствуются государственными минимальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности. Принцип самостоятельности местного бюджета означает право органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в рамках своей законной компетенции – это формирование собственных источников доходов, их утверждение и исполнение.

В Кыргызстане заложена конституционная модель бюджетной самостоятельности, т.е. Основной закон страны определяет общий принцип бюджетной системы – разграниченность и самостоятельность бюджетов всех уровней как по доходным источникам, так и расходным полномочиям.

По вертикали согласование бюджетных процедур происходит между органами государственной власти и органами местных сообществ, и оно стало доминирующей моделью в системе межбюджетных отношений современного Кыргызстана.

Не менее важным, с точки зрения практики и теории, является определение субъектов бюджетного процесса по горизонтали. Процесс становления системы МСУ в Кыргызстане показывает, что таковыми являются органы местных сообществ, которые имеют между собой тесную производственно-хозяйственную связь и, соответственно, финансово-экономические взаимоотношения между собою.

Экономическое содержание местных бюджетов проявляется в их назначении и выполняемыми функциями. Это, прежде всего, формирование денежных фондов, являющихся финансовой основой обеспечения деятельности органов местного самоуправления, распределение и использование этих фондов по своему функциональному назначению, осуществление контроля за финансово-экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, находящихся в муниципальной собственности и др.

Важные для практического решения и государственного регулирования проблемы существуют в сфере межбюджетных трансфертов. Трансферты – это бюджетные средства, предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня и, как правило, из верхнего в нижний. Следовательно, трансферты занимают важное место в бюджетном процессе государства и по своему социально-экономическому содержанию предназначены для выравнивания или обеспечения ресурсами последних. В Кыргызстане они нашли практическое применение в виде категориальных и выравнивающих грантов как элементы межбюджетных отношений страны.

Категориальные гранты – это трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования расходов местного бюджета, гарантированных государством. Сюда относятся затраты местного бюджета, связанные с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы. Что же касается выравнивающих грантов, то они тоже вид трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета для обеспечения финансирования расходов местных бюджетов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов, потребностей населения местных сообществ, находящихся в различных условиях жизнедеятельности (высокогорье, отдаленность, трудные

природно-климатические условия, низкий уровень социально-экономического развития регионов и т.д.).

В практике межбюджетных отношений нашли применение еще так называемые стимулирующие гранты – это выплаты, осуществляемые и предоставляемые из республиканского бюджета органам МСУ в целях финансирования государственных приоритетных программ и проектов.

ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ЭКОНОМИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

И.И. Искаков
канд. экон. наук, профессор, зав. кафедрой
государственного управления и местного самоуправления
КНУ им. Ж. Баласагына,

Кадыр уулу А.
ст. преп каф. государственного управления и местного самоуправления
КНУ им. Ж. Баласагына

Положительное состояние экономического и социального развития института местного самоуправления стало возможным благодаря принятым и действующим в стране законодательным и нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность органов местных сообществ. Кыргызстан, в отличие от стран не только центральноазиатского региона, но и СНГ, опережает достижениями в области создания правовых основ развития системы местного самоуправления, ее составляющих элементов. Действенные практические меры приняты по переводу всех без исключения населенных пунктов (аилов, поселков и городов) на принципы местного самоуправления, а деятельность органов местных сообществ – самостоятельное решение местных социально-экономических задач.

Правовая база создала условия для формирования муниципальной собственности, организации производственно-хозяйственной и частично коммерческой деятельности, а также финансово-бюджетных основ фукционирования органов местного самоуправления путем определения перечня местных налогов, регулирующего источники доходов. Практическое решение проблем, связанных с децентрализацией государственной власти, привело к созданию основ формирования собственной модели местного самоуправления с соответствующими ей признаками, особенностями, а также экономической, финансовой и социальной базой.

Об этом свидетельствуют не только практические достижения нашей республики в области местного самоуправления, но и признание их учеными других стран. Так, директор Центра правовой поддержки местного самоуправления, заместитель генерального директора Союза российских городов М. Якутова отмечает, что в Кыргызстане произошли наиболее значительные и масштабные преобразования всей системы территориального управления. В настоящее время Кыргызстан выделяется на фоне Таджикистана и России более развитыми органами местного самоуправления и серьезными успехами в области децентрализации, республика совершила качественный скачок в этом направлении[1].

Вместе с тем, как показывает прошлый опыт формирования экономических и финансовых основ местного самоуправления Кыргызской Республики, существуют проблемы, решение которых будет способствовать дальнейшему наращиванию общего экономического потенциала.

---

[1] См.: Эффективное управление на местном уровне. – Владимир, 2006. – С. 25.

страны границы разграничения выполняемых задач государственными органами и органами местного самоуправления на местах не четки, расплывчаты. В результате, органы государственной власти, особенно на уровне районов, необоснованно вмешиваются в деятельность местных сообществ, навязывая свою волю не только при решении общественно-политических, но и социально-экономических проблем, особенно в процесс производственно-хозяйственной и финансовой деятельности. Тем более, что принятый на 2008 г. бюджет страны значительно усилил зависимость органов местного самоуправления от районных органов государственной власти путем объединения их бюджетов в одно целое.

Принятие указанного Закона должно предусмотреть более конкретные определения функций и задач органов государственной власти на областном и районном уровнях, а также полномочия органов управления аилов, поселков, и городов. Основу разграничения функций должны составлять финансово-экономические возможности каждого из них, т.е. законодательно закрепить их материально-финансовыми ресурсами.

Во всех редакциях Конституции нашей страны закреплено положение о том, что органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия. Однако границы этих полномочий, а также какие именно полномочия не очерчивались и не конкретизировались. Как правило, на местный уровень передавалось решение таких задач, которые не престижны и не выгодны органам государственной власти. Примером может служить ремонт, содержание и эксплуатация объектов муниципального имущества, осуществления которых передано органам местных сообществ без выделения соответствующих финансовых средств со стороны государства.

В новой редакции основного Закона Кыргызской Республики, принятой 21октября 2007 г. указывается: "Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании Закона. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам"[1].

Следовательно, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики совместно с представителями органов местного самоуправления должен подготовить и принять Закон, предусматривающий разграничение государственных полномочий на местном уровне, а также функций и задач органов местных сообществ. Следует ясно и четко определить место и роль местного самоуправления и его органов в системе государственного устройства, экономических отношениях, предусмотреть значительное расширение производственно-хозяйственной деятельности, особенно в коммерческой сфере, передачи в их владение торговых комплексов, базаров.

Назрела объективная необходимость создания оптимальной структуры органов государственной власти на уровне областей и районов с тем, чтобы максимально уменьшить их политическое давление на органы местных сообществ, усилить финансово-экономические рычаги и механизмы влияния и воздействия. Речь идет о создании стройной и прозрачной системы экономических и финансовых взаимоотношений местного самоуправления с государством, рационализации степени и формы государственного влияния на процессы, происходящие на местном уровне без какого-либо нарушения самой сути местного самоуправления.

Разумеется, государство не должно отстраняться от экономической деятельности органов местных сообществ, терять контроль за ситуацией в регионах, полностью передавая всю власть на места. Местное самоуправление – это составляющая государственного устройства, а его экономика – важнейшая структура народнохозяйственного комплекса страны, поэтому требуется вмешательство государства в ту или иную сферу его деятельности, но без диктата и нажима.

В предлагаемом для принятия законе следует выделить, расширить, наряду с закрепленными, полномочия местных сообществ с тем, чтобы органы местного самоуправления могли выполнять их качественнее, чем органы государственной власти, т.е. речь идет о некоторых категориях переданных им государственных полномочий.

Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" в редакции от 6 февраля 2006 г. к основным государственным

---

[1] Конституция Кыргызской Республики. Принята Референдумом Кыргызской Республики 21 октября 2007 г. – Бишкек, 2007. Гл. 8. Ст. 96.

полномочиям, делегированным органам местного самоуправления экономического характера, относит следующие:

- распределение и использование земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;
- обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельхозпродукции;
- обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравами посевов сельскохозяйственных культур, охрана выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;
- сбор налогов и пошлин;
- разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды и др.

Однако, как показывает практика, многие из перечисленных делегированных полномочий носят декларативный характер и не реализуются по простой причине – отсутствия необходимых финансовых ресурсов. Хотя законодательство определило, что делегированные органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется с одновременным установлением порядка государственного обеспечения необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Разве можно говорить об обеспечении надлежащих мер по борьбе с потравами посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных посевов, если в бюджетах местных сообществ на эти цели не предусмотрены ни собственные средства, ни средства из регулируемых источников.

В Законе о разграничении полномочий необходимо предусмотреть четкую градацию функций и полномочий центральных органов государственной власти и органов власти на уровне областей и районов и выделение им адекватных финансовых ресурсов.

В связи с переходом страны на новую бюджетную систему следует по существу пересмотреть содержание Закона "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике", принятого десять лет назад. В 2003 г. был внесен ряд изменений, но основные его положения требованиям времени уже не соответствуют, тем более сейчас, когда действуют три самостоятельных уровня бюджетной системы государства.

Анализ показывает, что во многих странах мира Закон, регулирующий бюджетный процесс, называется либо "Бюджетное право" либо "Бюджетный кодекс". В связи с переходом Кыргызстана с четырехуровневой на трехуровневую бюджетную систему существенно изменяются концептуальные подходы к формированию самой идеологии формирования межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса между уровнями бюджетной системы. Несомненно, переход республики на трехуровневые межбюджетные отношения будут иметь свои положительные, соответственно, и негативные для органов местных сообществ последствия. С одной стороны, местное сообщество будет освобождено от опеки областного уровня государственной власти, но с другой – оно станет зависимо от районной власти, теряя при этом свою финансовую самостоятельность.

В связи с этим, как нам представляется, настало время разработать и принять Бюджетный кодекс Кыргызской Республики с учетом происходящих в стране перемен в общественно-политической и социально-экономической сферах, особенно в системе местного самоуправления. Наиболее важным считаем внести положения, связанные с процессом формирования бюджетов органов местных сообществ, расширением налогооблагаемой базы и самостоятельности использования финансовых ресурсов и др. Требует нового подхода организация и реализация грантовой политики государства, особенно в части выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления в решении социальных и экономических задач местного населения. Считаем необходимым пересмотреть и заложить в законодательную и нормативно-правовую базу порядок составления и принятия местных бюджетов и перейти на принцип их формирования "снизу вверх". Время требует отхода от формального составления описи доходов и расходов органов местных сообществ, основные параметры местного бюджета следует разрабатывать на обоснованных и реальных показателях потребностей местного населения и на программной основе.

Требует проработки организационно-правовой вопрос о введении налога на скот. Поголовье скота всех видов в республике интенсивно увеличивается, становясь источником богатства и капитала граждан. Увеличение поголовья скота несет в себе и экологические проблемы, пастбища деградируют, многие граждане содержат скот в черте населенных пунктов, загрязняя окружающую среду. На поступающие от такого источника средств органы местного самоуправления могли бы проводить природоохранные, экологические и другие мероприятия. Считаем целесообразным создание нормативно-правовой базы по извлечению дополнительных финансовых ресурсов от самостоятельного введения платы за пользование юридическими и физическими лицами местного природного богатства (лекарственных трав, облепихи, смородины, а также стройматериалов (глины, песка, щебня, камня)), за места купания, отдыха, водопои скота и др.

Анализ законодательства Кыргызской Республики, касающегося регулирования деятельности органов местного самоуправления в экономической и финансовой сферах, показывает, что отдельные его положения не соответствуют друг другу, встречаются разночтения, поэтому нормативно-правовые акты могут пониматься и толковаться по-разному.

Так, в Законе Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной организации" (ст. 5) говорится, что экономическую основу местного самоуправления составляют трудовые и природные ресурсы (земля и ее недра, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, муниципальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности, расположенные на соответствующей территории. А Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления" (ст. 16) определяет, что экономическую основу местного самоуправления составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия организации учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Как видно, первый Закон экономическую основу трактует в более широком понимании, включая в ее структуру достаточно широкий круг объектов, а второй – более обобщенный перечень имущества экономической деятельности органов местных сообществ. Нам представляется, по одному тому же вопросу в законодательстве не должно быть разного толкования и понимания, и поэтому включение трудовых ресурсов в экономическую основу местного самоуправления само по себе является не логичным. К тому же, когда в обоих случаях речь идет о природных ресурсах, то следует четко указать только то, что находится в собственности органов местных сообществ. Ведь на территории местного самоуправления достаточно широкий перечень природных богатств, принадлежащих либо государству, либо же частным лицам.

Соответствующие изменения следует внести в Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" (ст. 56) в котором муниципальная собственность до сих пор трактуется как коммунальная, а ее имущественная структура представлена узким кругом объектов: земля, движимое и недвижимое имущество, казна местного сообщества, муниципальные ценные бумаги. В отличие от него, Закон Кыргызской Республики "О муниципальной собственности на имущество" к объектам этой формы собственности относит достаточно широкий перечень, в целом соответствующий имущественному потенциалу органов местных сообществ.

И наконец, в законодательстве Кыргызской Республики по-разному трактуется понятие субъекта муниципальной собственности. Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" (гл. 8, ст. 56) основным субъектом данной формы собственности считает местное сообщество, что в принципе является правомерным. Однако данная глава в этом законе, которая называется "Финансово-экономические основы местного самоуправления", лишняя в связи с действием Закона точно с таким же названием. В отличие от этого, Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления" основной субъект муниципальной собственности трактует как собственность органов местного самоуправления.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЦИОНАЛЬНОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ

А.О. Мамытова
ст. преподаватель кафедры
государственного управления и местного самоуправления
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Стремительная урбанизация и ускоренная индустриализация в "третьем мире" в 60–80-е гг. не сгладили, а, напротив, углубили разрыв между городом и деревней, обусловив огромный рост неформального сектора и усиление социального и экономического неравенства. В настоящее время достигается все более глубокое понимание того, что без комплексного развития деревни устойчивое развитие в "третьем мире" невозможно. Поэтому создание реальных предпосылок для развития рыночной экономики предполагает вовлечение в ее строительство подавляющего большинства аграрного населения. Для того чтобы рыночная экономика развивалась "сверху", необходимо прежде всего ее развитие "снизу"[1].

Начало XXI в. фактически привело к разрушению концепции устойчивого (самоподдерживающего) развития, претендовавшей в течение последних полутора десятков лет на роль определенной "организационной рамки" для партнерства развитых и развивающихся стран. Популярная, но весьма расплывчатая на практике инициатива устойчивого развития, поднятая в ходе Всемирного экологического форума в Рио-де-Жанейро в 1992 г. и поддержанная в этом же году на Конференции ООН, вряд ли может претендовать на мировую стратегию. Это все-таки фрагмент, то есть частный ответ на вызов[2].

Данная концепция скорее зафиксировала серьезный характер глобальных эколого-экономических проблем, нежели предлагала действенные средства и способы для их решения[3].

В настоящее время в странах с переходной экономикой стоит проблема выбора стратегических целей. Для перевода экономики на преимущественно интенсивный путь развития необходимы крупные инвестиции, рассчитывать на которые в сложившихся условиях не приходится. Но и сохранение экстенсивной экономики неизбежно приведет к исчерпанию ресурсного потенциала, деградации природы. Значит, выход в одном – в переходе на преимущественно интенсивное развитие. Конечно, этого нельзя одновременно достигнуть на всех направлениях.

Устойчивость тенденций развития зависит и от масштабов потенциала развития, то есть совокупности социально-демографического, природно-ресурсного, материально-технического, технологического, информационного, экологического потенциалов. Чем крупнее совокупный потенциал, тем объективно выше инерционность развития, достоверность показателей развития в перспективе. Чем крупнее потенциал, тем меньше воздействие случайных явлений. Например, в селе или малом городе достаточно ввести в строй одно более или менее крупное предприятие, чтобы коренным образом повлиять на структуру хозяйства и темпы развития, хотя на уровне области (края, республики) этот факт скажется в малой мере.

Земля и другие природные ресурсы, как мы знаем, основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Государство регулирует земельные отношения в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды и охраны прав на землю физических и юридических лиц. Но несмотря на это, в Кыргызстане пакеты экономических и экологических законов существуют отдельно и не связаны друг с другом рамочным Законом об охране окружающей среды. Надо отметить, что если бы был принят Закон об Устойчивом Развитии,

---

[1] *Нуреев Р.* Теории развития: новое понимание дуализма // Вопросы экономики. – 2000. – №10. – С. 134–154.

[2] Доклад о развитии человека 2005. – ПРООН, 2005.

[3] *Неклесса А.И.* ORDO QUADRO – четвертый порядок: пришествие постсовременного мира // Полис. – 2000. – №6.

по своей значимости он занял бы промежуточное положение между Конституцией и законодательной базой в целом. Принятие такого закона будет непростым делом и приведет к серьезным экономическим последствиям.

Воздействие на земельные ресурсы растущего населения, в особенности в сельской местности, обостряется ограничениями земельной собственности. К тому же в Кыргызстане особенности климата накладывают отпечаток на развитие сельского хозяйства в регионах[1].

В экономике страны с преобладанием сельскохозяйственной комопненты, к каким относится и наша страна, доступ к земле есть ключевая составляющая в попытках искоренить бедность. Но землей в последнее время владеют многие мелкотоварные сельхозпроизводители. Приобретаемая в последнее время сельскохозяйственная техника может дать лишь небольшое улучшение жизненных стандартов, если крестьяне не имеют доступа к своей собственной земле. К примеру, если в американском сельском хозяйстве один фермер обеспечивает продовольствием 100 человек, то в развивающихся странах – в 40 раз меньше.

Продолжающиеся процессы децентрализации государственного управления позволяют принимать на местном уровне решения в рамках национальной политики и действующего законодательства с последующей их реализацией соответствующими территориальными органами государственного управления в координации с органами местного управления. Таким образом, все виды работ и услуг могут наиболее эффективно выполняться теми местными органами, которые достаточно близки к потребителю и одновременно достаточно велики, чтобы выполнять функции самостоятельно, качественно и в срок.

Децентрализация как процесс передачи полномочий и обязанностей выборным местным органам власти зависит, в частности, и от ресурсов (финансовых, юридических, организационных, людских, физических, интеллектуальных), находящихся в распоряжении органов местного самоуправления для выполнения стоящих перед ними задач.

Важную роль в достижении этих задач играют органы местного самоуправления, которые обладают широким кругом полномочий в области использования земли и других природных ресурсов. Органы местного самоуправления призваны решать следующие вопросы местного значения[2]:

- снабжение питьевой водой;
- установление правил землепользования и застройки на соответствующей территории населенного пункта;
- распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий и пастбищ;
- сбор налогов, пошлин и страховых взносов;
- разработку и осуществление мероприятий по охране окружающей среды.

Эти задачи решаются представительными органами местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий, исполнительными органами местного самоуправления (местной администрацией), районными (городскими) отделами по земельным ресурсам и землеустройству.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Кыргызской Республики имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами, включая землю, источники воды и месторождения полезных ископаемых, находящимися на территории органа местного самоуправления, если они не находятся в государственной или частной собственности[3].

---

[1] *Суюнбаев М.Н., Мамытова А.О.* Природные ресурсы Центральной Евразии // Центральная Азия и Кавказ. – 1999. – №1.

[2] Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 г., №99.

[3] Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления" от 25 сентября 2003 г., №215.

Органы местного самоуправления во взаимодействии с соответствующими государственными органами обеспечивают также учет и оценку состояния окружающей природной среды и природных ресурсов в границах муниципального образования.

Участие местных самоуправлений в рациональном природопользовании отмечается в первую очередь в использовании земель для растениеводства и выпаса скота. Есть также опыт работы по рациональному использованию воды: Ассоциации водопользователей (поливной воды) и Сельские общества потребителей питьевой воды. В соответствии с последним принятым законом по пастбищепользованию, появилась практика создания Ассоциаций пастбищепользователей (Кочкорский район, Тонокский и Сонкульский айыл окмоту).

Есть практика использования естественных лекарственных форм: трав, кореньев, коры, ягод, соцветий и т.п. В последние годы айыл окмоту активно участвуют в использовании рекреационных ресурсов, особенно на Иссык-Куле. Но назвать это рациональным природопользованием пока нельзя.

Начался процесс использования гидроэнергетических ресурсов: установка и строительство (восстановление) микро-, мини- и малых ГЭС. Кое-где ввиду возникших в последний год энергетических проблем, активизировалось использование других нетрадиционных возобновляемых источников энергии: солнца, ветра и т.д.

Очень скромно участие местных самоуправлений в использовании лесных ресурсов, в особенности так называемых недревесных продуктов леса.

Плохо используются минерально-сырьевые ресурсы (кроме суглинка для производства кирпича). Связано это как с нечеткостью законодательства, так и с отсутствием специалистов в органах местного самоуправления.

Наибольшую актуальность рациональное природопользование имеет для жителей айыльных округов в отдаленных и высокогорных районах. Они, как правило, характеризуются недостаточными природно-климатическими ресурсами для традиционного растениеводства и пастбищепользования. Вместе с тем, высокогорные условия обеспечивают большее разнообразие других нетрадиционных природных ресурсов.

Следующими по актуальности являются айыльные округа (например, а/о Чонкарабура, Баялыата, Таласской области; Жаны-Базар, Аркыт Джалал-Абадской области и др.), находящиеся рядом с лесными массивами, а также рядом с особо охраняемыми природными территориями (ООПТ): биосферными территориями, заповедниками, заказниками, природными парками и т.д.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что потенциал для местного развития достаточен, достаточны и полномочия органов местного самоуправления в использовании инновационных подходов по использованию местных природных ресурсов, но не в ущерб окружающей природной среде. Новые модели местного экономического развития исходят из того, что не только географическое местоположение, но и благоприятная местная социальная и институциональная инфраструктура являются фактором, привлекающим инвестиции на данную территорию.

Местное экономическое развитие – процесс, акцентирующий внимание на полном использовании всех ресурсов, в том числе и природных для обеспечения занятости в рамках данной территории.

Главная цель социально-экономического развития – увеличение возможностей занятости для местного населения. Местные органы власти должны играть активную роль в достижении этой цели. Возможности занятости для всех местных жителей определяются действиями местных органов власти и частного сектора в экономической сфере, которые тесно взаимосвязаны.

Итак, роль органов местного самоуправления заключается в следующем:

1. Местные органы власти не могут "сделать" экономическое развитие, но их действия могут повлиять на процесс экономического возрождения частного сектора в рамках местной юрисдикции. Такой новый взгляд требует определенного изменения экономических целей местных органов власти. Уже недостаточно просто привлекать на свою территорию любые частные фирмы в целях создания рабочих мест. Важно, чтобы эти рабочие места были заняты высококвалифицированными специалистами, чтобы продукция была конкурентоспособная.

2. Местные органы власти для укрепления экономического фундамента местного развития должны разработать стратегию поддержки малого и среднего бизнеса. Должен быть определен широкий круг мероприятий, затрагивающих экономический фундамент деятельности частного сектора – коммуникационная инфраструктура, человеческий и финансовый капитал.

3. Экономическая конкурентоспособность местных органов власти зависит как от общего благополучия всего региона, так и от его геоэкономических особенностей. Для этого необходимо "приспособление" политики местного экономического развития к изменяющимся экономическим реалиям.

4. Необходимо разработать новые институциональные подходы к обеспечению местного развития на основе стратегического видения проблем.

5. Нужно стимулировать внутренний спрос на отечественную сельскохозяйственную продукцию, ограничивать импорт продовольствия и сырья, проводить благоприятную для аграрной сферы ценовую политику. В настоящее время цены на продовольственные товары удерживаются на довольно низком уровне с целью обеспечения городского населения дешевым продовольствием. Неудивительно, что в этих условиях значительная часть крестьянских хозяйств убыточна.

6. С целью смягчения проблем аграрного перенаселения и создания стимулов для роста занятости в аграрной сфере следует развивать местные промыслы, кустарную промышленность и другие формы занятости, что ослабит миграционный поток из деревни в город. Целесообразно также реализовывать специальные программы увеличения женской занятости и более широкого вовлечения женщин в комплексное развитие деревни (обучение, подготовка и переподготовка, целевое кредитование и т.д.).

7. Готовить для органов местного самоуправления МСУ в рамках специальности "Государственное управление и местное самоуправление" кадры со специализацией "Рациональное использование местных ресурсов".

8. При предстоящем укрупнении айыльных округов и связанном с ним увеличении их штатов, предусмотреть в них специалиста по рациональному природопользованию.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК РЕСУРС РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Т.А. Усупбаев
зав. сектором внедрения новых услуг ГП "Кыргыз Почтасы",
соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Административно-территориальная структура государства во многом отражает особенности геолого-географического рельефа местности, сложившихся издавна транспортных коммуникаций, особенности быта и хозяйственной деятельности населяющих данные территории племен и родов. Внутренние отношения и взаимодействие систем местного, территориального и, в конечном счете, государственного управления, носят, как и во всех социально-экономических системах, сложный иерархический характер. С точки зрения классификации систем или объектов управления, административно-территориальная структура государства, с ее экономической составляющей, может рассматриваться как большая система, отвечающая определенным особенностям, характерным для больших и сложных социально-экономических систем[1]. Одной из наиболее важных особенностей больших систем является их ие-

[1] *Живоглядов В.П.* Интегрированные и многоуровневые системы управления производством. – Фрунзе, 1980. – С. 18–20, 70–73; *Денисов А.А., Колесников Д.Н.* Теория больших систем управления. – Л., 1982. – С. 5–7.

архическая структура. Однако особенности больших систем не сводятся к одной иерархии:

- это и сложность, и громоздкость их описания, в которых не всё может быть формализовано;
- неопределенность поведения, локальных и глобальных целей, ограничений и критериев входящих в них элементов;
- это естественные процессы эволюции и изменения структур и размерности пространства целей и критериев, связанных с необходимостью адаптации к изменяющимся условиям среды;
- наличие человеческого фактора, конфликта интересов отдельных подсистем и систем, которые в целом могут не совпадать и в реальности часто не совпадают;
- необходимость консолидации и перераспределения финансовых, материальных и трудовых ресурсов при общей их ограниченности, связанных с наличием взаимосвязанных технологий и производственных процессов;
- целесообразность и необходимость формирования и развития эффективных взаимосвязанных управляющих подсистем.

Понимание сложности и неоднозначности поведения систем и составляющих их элементов в целом привело к необходимости применения системного подхода при решении задач управления объектами разной природы и назначения, в том числе и социально-экономическими. При формировании механизмов управления социально-экономическими системами и объектами управляющие подсистемы, в роли которых выступают территориальные государственные исполнительные и представительные органы власти, а также органы производственно–отраслевого аппарата управления, должны учитывать особенности, принципы и опыт управления, наработанные в социально-экономических системах, которые во многом основаны на принципах социально-экономической целесообразности. Их игнорирование приводит к дестабилизации экономики как отдельных объектов и систем управления, так и государственной системы в целом. По существу, принцип системного подхода – это методология здравого смысла[1] и целесообразности, методология поиска компромиссных решений при реализации процессов управления большими социально-экономическими системами.

Различные аспекты и цели управления приводят к формированию различных принципов разбиения множества элементов, входящих в состав больших социально-экономических систем, на отдельные иерархические структуры, сочетающие принципы территориального и производственно-отраслевого управления.

Производственно-отраслевая структура государственной сети почтовой связи республики, как одного из элементов глобальной государственной системы, исходя из перечисленных выше особенностей, характерных для больших систем разного уровня и назначения, также может идентифицироваться[2] как большая социально-экономическая система с локальными и глобальными целевыми функциями, основными и дополнительными ограничениями, учитывающими особенности финансово-экономической деятельности почтовой службы.

Структура государственного предприятия “Кыргыз Почтасы”, представляющего отрасль государственной почтовой связи республики, в целом отражает сложившееся административно-территориальное деление государства.

Однако практика формирования производственно-отраслевых систем и структур управления в различных странах, при наличии ресурсных ограничений, требует изменения и построения межрегиональных оптимальных, эффективных, адаптированных к требованиям рынка структур и систем управления, выходящих за рамки традиционных административно-территориальных структур государства, что не всегда находит понимание и поддержку местных властей.

При наличии стратегии усиления роли территориальных органов государственной, муниципальной и местной власти важным является вопрос оптимального сочетания принципов административно-территориального и производственно-отраслевого

---

[1] *Живоглядов В.П.* Там же. – С. 43.

[2] *Усупбаев Т.А.* Системная идентификация структуры и функций почты Кыргызстана // Почтовая Связь. Техника и технологии. – 2008. – №6. – С. 18–22.

управления, в том числе принципов централизованного и децентрализованного управления, оптимального распределения полномочий и ответственности территориальных и отраслевых систем управления, в которых их интересы должны быть направлены на поиск и реализацию общих универсальных механизмов повышения эффективности экономического развития, как отдельно взятых регионов или населенных пунктов, так и отдельных отраслей и республики в целом, без нарушения установленных законодательством Кыргызской Республики правил и пределов компетенции территориальных органов управления и субъектов хозяйственной деятельности. Должно быть понимание того, что вне зависимости от назначения и размерности систем каждая из них представляет собой некоторую единую систему, для каждого из элементов которой определены конкретные функции и каждый из которых должен подчиняться установленным в данной системе правилам.

Задача территориальных органов государственной власти заключается в оценке особенностей, функций и экономического потенциала входящих в данный регион субъектов хозяйственной деятельности, активизации и обеспечении качества и эффективности их деятельности путем устранения административных, бюрократических препятствий и помех, возникающих на их пути, консолидации деятельности смежных предприятий без вмешательства в их внутрихозяйственную деятельность.

Подтверждением универсальности и незыблемости принципа "системного подхода", как жизненно важного принципа "здравого смысла и целесообразности", при решении сложных задач управления, может служить совещание с главами финансовых и фискальных органов[1], на котором К.С. Бакиев обозначил основные принципы решения поставленных экономических задач:

- системный подход;
- слаженная и согласованная совместная работа;
- усиление дисциплины в государственных ведомствах.

Эти принципы являются общесистемными и основополагающими для деятельности территориальных и отраслевых органов управления всех уровней. Так, для ГП "Кыргыз почтасы" важным является координация и государственный контроль[2], территориальными органами государственной власти, согласованная деятельность "Кыргыз почтасы" и ее социальных партнеров: органов Социального фонда, Министерства труда и социального развития, филиалов коммерческих банков, корпоративных предприятий, оказывающих коммунальные услуги, услуги электрической связи и т.д. для максимального обеспечения населения вышеназванными услугами через инфраструктуру почтовой связи в рамках Закона КР "О почтово-сберегательной системе" от 2004 г. и иных законодательно-правовых актов Кыргызской Республики. Развитие этого направления на местах является реальным ресурсом регионального развития экономики как субъектов хозяйственной деятельности, так и экономики территорий в целом.

С целью реализации задач, поставленных руководством страны и отрасли перед государственной почтовой связью, как одной из социально-ориентированных структур государства, являющейся стратегическим объектом, представляющим Национальную почтовую сеть республики, ГП "Кыргыз Почтасы" проводит целенаправленную работу:

1. По реформированию и развитию ГП "Кыргыз Почтасы":

- Принят закон Кыргызской Республики "О почтово-сберегательной системе КР" от 2004 г., который определяет правоотношения между участниками создаваемой на основе инфраструктуры "Кыргыз Почтасы" Почтово-сберегательной системы, являющейся составной частью "Государственной программы внедрения системы безналичных платежей" от 2002 г.

- Осуществлены проекты международных финансовых институтов – Исламского банка развития и Всемирного банка, а также Всемирного почтового союза, на грантовой основе. В рамках данных проектов экспертами названных международных организаций были проведены мониторинг и оценка состояния ГП "Кыргыз Почтасы",

---

[1] *Орлов Д.* Задачи для больших // МСН. – №91 от 28.11.2008. – С. 7.

[2] Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29.05.2008 г. Ст. 65 П. 2.

подготовлены рекомендации по реформированию, модернизации и развитию "Кыргыз Почтасы", в том числе по изменению правового статуса (акционированию).

- Распоряжением Правительства КР от 12.09.2007 г. №416 создана Межведомственная комиссия по вопросам реформирования "Кыргыз Почтасы", итоги работы которой были одобрены на заседании в Правительстве, с участием премьер-министра И.В. Чудинова, от 29.01.2008 г., в том числе "Концепция реформирования, модернизации и развития государственной почтовой связи", и решение о необходимости преобразования ГП "Кыргыз Почтасы" в акционерное общество.

- Принято Постановление Правительства КР от 29.05.2008 г. №248 «О проекте Закона КР "О внесении изменения в Закон КР "О Почтовой связи"», в части исключения ст. 15 о запрете на приватизацию государственной почты.

- Принят Указ Президента КР от 04.08.2008 г. №186 «О внесении изменения в Закон КР "О почтовой связи"» (исключение запрета на приватизацию).

- Принято Постановление Правительства КР №518 от 17.09.2008 г. "О Программе приватизации государственного имущества в КР на 2008–2012 годы", где в Перечень объектов разгосударствления и приватизации пунктом 85 включено Государственное предприятие "Кыргыз Почтасы".

По вопросу инвестиций и финансирования ГП "Кыргыз Почтасы":

- Состоялось заседание Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР от 29.03.2008 г. №2, где было принято решение: «Рекомендовать Правительству КР включить проект "Развитие Почтово-сберегательной системы КР" в Программу государственных инвестиций на грантовой (на первом этапе) и кредитной основе (на последующих этапах) в рамках стратегии помощи Кыргызстану Всемирным банком и другими международными финансовыми институтами» (проект на сумму 8,4 млн. долл. США на техническую и технологическую модернизацию "Кыргыз Почтасы" в целях развития финансовых услуг и их приближения к населению всех регионов республики).

- Направлено письмо от 19.05.2008 г. за подписью премьер-министра КР И.В. Чудинова №18-42/115 Вице-президенту Всемирного банка в Вашингтоне господину Шигео Катцу с просьбой о включении вопроса «О расширении доступа широких слоев населения к финансовым услугам через сеть ГП "Кыргыз Почтасы"» в "Инвестиционную программу Всемирного банка на 2008–2010 гг.".

- Получено заключение от 04.11.2008 г. Комитета по развитию промышленности, торговли, туризма, малого, среднего бизнеса, транспорта, коммуникаций, строительства и архитектуры Жогорку Кенеша к проекту Закона КР "О республиканском бюджете КР на 2009 г., и прогноза на 2010–2011 гг.", внесенного постановлением Правительства КР от 27.08.2008 г. №474: о выделении из республиканского бюджета на 2009 г. 19 млн. сомов:

- для дотации отдаленных и высокогорных филиалов ГП "Кыргыз Почтасы" на сумму 10 млн. сомов;

- для увеличения сметы расходов по соответствующей статье для комиссионного вознаграждения по доставке пособий Министерства труда и социального развития КР "Пособия по социальной помощи населению" в сумме 9 млн. сом за счет увеличения коэффициента вознаграждения с 2,0 до 2,6%.

Тем самым созданы нормативно-правовые предпосылки для решения двух основных вышеобозначенных вопросов: акционирование ГП "Кыргыз Почтасы", 100% акций которого будет находиться в государственной собственности, и инвестиций в государственную почту. Решение этих вопросов позволит ввести современные формы корпоративного управления и менеджмента в систему государственной почтовой связи, модернизировать ее материально-техническую и технологическую базу, в том числе для создания технологической основы Почтово-сберегательной системы республики.

В рамках реализации задачи создания Почтово-сберегательной системы, как составной части платежной системы Кыргызской Республики, ГП "Кыргыз Почтасы" осуществляет прямые и договорные агентские финансовые услуги населению во всех регионах республики, в том числе прием платежей населения за коммунальные услуги, электроэнергию, выплату пенсий и пособий, прием и оплату денежных переводов, прием оплаты за подписку и розничную продажу периодической печати,

оплату услуг операторов электрической связи, в том числе в режиме on-line, выплату и погашение микрокредитов (в 32 пунктах на базе отделений почтовой связи по республике, в сотрудничестве с "Айылбанком"), заключение договоров с населением (по поручению Негосударственного пенсионного фонда) по накопительной пенсионной системе, созданы и функционируют 25 центров общественного доступа к IT-технологиям и Интернет на базе почты в регионах.

Общий объем транзитных оборотных средств по итогам 2007 г. составил около 8,3 млрд. сомов, из них пенсионные средства – 66,3%, пособия – 15,7%, различные коммунальные платежи – 10,1%, платежи за электроэнергию – 3%, почтовые денежные переводы – 3,6%. Валовые доходы от всего комплекса предоставляемых услуг в 2007 г. составили 189 млн. сомов, при среднем темпе роста доходов за последние пять лет 10,8% ежегодно.

Таким образом, государственная почтовая связь в развитии и приближении финансовых услуг для населения во всех регионах республики имеет значительные перспективы, учитывая ее разветвленность и охват населенных пунктов на всей территории республики: всего 923 объекта, в том числе 677 сельских отделений почтовой связи.

Учитывая значимость государственной почтовой связи в социально-экономическом развитии регионов, ее структурный и финансово-экономический потенциал, который в значительной степени еще не реализован и требует государственной поддержки не только со стороны руководства страны, которая в настоящее время осуществляется в виде принятых важных нормативно-правовых документов, направленных на реформирование и модернизацию "Кыргыз Почтасы", но и со стороны территориальных государственных, муниципальных и местных органов исполнительной власти.

Поддержка государственными структурами в разрешении проблем почтовой связи на местах, в реализации ее возможностей и немалых ресурсов, позволит в значительной степени способствовать и реализации стратегической задачи государства в преодолении бедности в регионах за счет снижения издержек на создание альтернативных параллельных финансовых структур, приближения широкого спектра финансовых, в том числе банковских и иных услуг к населению, через инфраструктуру почтовой связи и Почтово-сберегательной системы.

Для этого необходимо совместное, согласованное, системное взаимодействие территориальных и отраслевых органов управления на основе создания единого экономического пространства, исключающего проявление местнических, узкокорпоративных и клановых интересов.

Роль органов местной власти в обеспечении такого взаимодействия и сотрудничества всех субъектов хозяйственной деятельности в регионах невозможно переоценить.

РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ СФЕРЫ УСЛУГ

В.Д. Проскурина
преп. кафедры теоретической и прикладной экономики,
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Жизнь современного человека связана со всевозможными услугами. Что же является услугой? Услуга – любая деятельность, которую одна сторона может предложить другой, неосязаемое действие, не приводящее к владению чем-либо. Ее представление может быть связано с материальным продуктом. К торговле услугами относятся: предоставление коммунальных благ, связь, банковский бизнес, оптовая и розничная торговля, транспортные перевозки, а также юридические, медицинские, образовательные услуги и т.д.

Рыночная ориентация социально-экономического развития Кыргызстана вызывает необходимость проработки активной политики занятости трудоспособного населения и изменения подходов к проблеме размещения производительных сил. Что также связано с получившей в последнее время широкое распространение сферой сервиса. Так, например, в численности занятого населения по видам экономической деятельности на долю сферы услуг в 2002 г. приходилось 34,5%, тогда как в 2006 г. эта цифра возросла до 38,5%[1].

От качества услуг зависит и доход государства, и прибыль фирм, и комфорт, и безопасность, и благосостояние потребителей. Здесь прослеживается прямая и очевидная связь: качественные услуги привлекают внимание, вызывают желание пользоваться ими, чтобы облегчить жизнь. Постепенно складывающаяся позитивная ситуация в розничной торговле позволяет потребителям сравнить одну услугу с другой, а также подталкивает конкурентов к предоставлению постоянно улучшающихся услуг при обеспечении их качества. Необходимость развития сферы услуг требует существенной перестройки структуры потребления населения, значительного возрастания доли услуг и сокращения удельного веса материального потребления. Необходимо улучшать качество и культуру обслуживания, расширять сеть соответствующих предприятий, увеличивать объем реализации услуг, внедрять новые виды и формы. Отрасли сферы услуг чрезвычайно разнообразны. К сфере обслуживания относятся:

1. Государственный сектор с судами, биржами труда, больницами, военными службами, полицией, пожарной охраной, почтой, органами регулирования и школами.

2. Частный некоммерческий сектор с музеями, благотворительными организациями, церковью, колледжами, фондами и больницами. Сюда также можно отнести частный коммерческий сектор с авиакомпаниями, банками, бюро компьютерного обслуживания, отелями, страховыми компаниями, юридическими фирмами, консультативными фирмами по вопросам управления, частнопрактикующими врачами, фирмами по ремонту сантехнического оборудования и фирмами по продаже недвижимости. Наряду с традиционными секторами сферы обслуживания (бытовые услуги, услуги пассажирского транспорта, связи, жилищно-коммунальные услуги, услуги системы образования, культуры и т.д.) постоянно возникают и новые службы. Появились фирмы, которые за определенную плату помогут вам сбалансировать свой бюджет, разбудят вас утром, отвезут на службу, найдут новый дом, новую работу, предскажут будущее и т.д.

В период с 2002 по 2007 г. объем платных услуг, предоставляемых населению в Кыргызстане, возрос на 18%, составив в 2007 г. 26131,3 млн. сомов[2].

Объем платных услуг, предоставляемых населению

Год	Млн. сомов	В процентах к предыдущему году
2002	8794,8	105,0
2003	10980,5	115,2
2004	14267,0	119,5
2005	16050,1	110,0
2006	19691,8	115,4
2007	26131,3	123,0

Для обеспечения контроля за качеством услуг фирмам необходимо: во-первых, выделить средства для привлечения и обучения по-настоящему хороших специалистов. Авиакомпании, банки и отели тратят значительные суммы на обучение своих служащих искусству добротных услуг. Во-вторых, поставщик услуг должен постоянно следить за степенью удовлетворенности клиентуры с помощью системы жалоб и предложений, опросов и проведения сравнительных покупок для выявления случаев неудовлетворительного обслуживания и исправления ситуации. Немалое

---

[1] Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник. – Бишкек: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, 2008. – С. 148.

[2] Там же. – С. 163.

значение в развитии сферы услуг, в повышении качества услуг, предоставляемых населению, имеет государственное управление экономикой.

Формирование рыночных отношений в Кыргызской Республике в условиях стабилизации общественно-политической ситуации обусловливает необходимость становления реально функционирующей системы элементов рынка с соответствующей им рыночной инфраструктурой. При этом рыночная система предъявляет экономической деятельности государства специфические, достаточно жесткие требования. Так, за последние годы проведения реформ все законодательные акты, указы Президента, Постановления Правительства были направлены на исключение вмешательства государства в хозяйственную деятельность производителей, гибкое сочетание равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования, как равноправных партнеров и конкурентов в производстве продуктов и оказании услуг. Однако множество сложных региональных проблем, возникающих под влиянием экономических, исторических, национальных, демографических факторов, требуют государственного вмешательства. Вместе с тем, взятый курс построения демократического государства выдвинул на ключевое место проблему развития местного самоуправления.

Мировая практика государственного управления свидетельствует о том, что вопросы местного значения эффективнее решаются на уровне местного самоуправления, так как, во-первых, местные органы власти лучше осведомлены о реальном положении дел "снизу", и могут оперативно принимать решения, не согласовывая свои действия с высшими "эшелонами" власти, а во-вторых, при этом появляется возможность для создания "обратной связи" с населением.

Замена административного контроля "сверху" за деятельностью местных органов власти на демократический контроль "снизу" делает эту форму общественно-государственного устройства не только более привлекательной, но и более эффективной, так как регулирование деятельности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц осуществляется самим населением, являющимся получателем услуг и, следовательно, заинтересованным в их качестве.

На смену централизованной плановой экономике, при которой государство брало на себя роль социального дистрибьютера, перераспределяющего совокупный общественный продукт, приходит новая система устройства власти, служащая для выполнения социальных заказов, оказания необходимых услуг для обеспечения жизнедеятельности населения.

Это обстоятельство и обусловило то, что Кыргызстан в качестве одного из главных приоритетов государственного строительства провозгласил необходимость укрепления местного самоуправления, а Конституцией республики установлено разграничение полномочий государственной власти и местного самоуправления.

Поэтому одновременно с получением государственной независимости в 1991 г. законом "О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан" была определена законодательная база местного самоуправления[1]. Согласно этому закону, местные самоуправления – это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Основное предназначение местного самоуправления заключается в реализации общих интересов территориальных коллективов (образование, здравоохранение, благоустройство территории, жилищно-коммунальное хозяйство и др.).

С 1995 по 2001 г. на принципы местного самоуправления были переведены населенные пункты республики, в 2001 г. была введена выборность руководителей местного самоуправления, а принятый 12 января 2002 г. новый Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации"[2] закрепил осуществленные организационные изменения и создал правовые предпосылки для дальнейшей децентрализации власти.

---

[1] *Карашев А., Тарбинский О.* Местное самоуправление в Кыргызстане в переходный период. – Бишкек, 1999.

[2] Академия управления при Президенте КР, Ассоциация муниципалитетов Кыргызской Республики, Программа ПРООН "Демократическое управление": Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Бишкек, 2008. – С. 5.

Базовым городом для проведения эксперимента по обработке норм и принципов организации местного самоуправления в малых и средних городах стала столица Республики – город Бишкек. Здесь городская государственная администрация была преобразована в мэрию – исполнительно-распорядительный орган самоуправления, а местную нормотворческую деятельность в себе сосредоточил городской кенеш, утверждающий городской бюджет, стратегию развития города, принимающий постановления, обязательные для исполнения на территории города, контролирующий деятельность мэрии. Являясь столицей страны, г. Бишкек становится "мегаполисом", центром деловой жизни страны, где сконцентрированы крупнейшие банки, престижные гостиницы, рестораны, рынки, торговые центры, игорный бизнес и телекоммуникационные услуги. Удельный вес сектора услуг в структуре валового регионального продукта г. Бишкек составляет свыше 60%. В этой сфере занято 62% общей численности занятых в экономике города, или 186 тыс. человек. По объему предоставляемых услуг Бишкек занимает первое место в стране. Здесь предоставляется свыше половины объемов (52%) всех услуг, производимых в республике. Устойчивый рост сервисных услуг в Бишкеке поддерживался повышенным внутренним спросом за счет ускоренного роста доходов населения в 1,5 раза относительно их среднего уровня по стране[1]. В перспективе, с учетом статуса города и наличия соответствующей инфраструктуры, получит развитие "деловой туризм", который создаст предпосылки для развития телекоммуникаций, гостиничных услуг, информационных технологий, финансового посредничества, интеллектуальных услуг и др. При этом будут продолжать развиваться традиционные услуги (торговля, бытовые, транспортные услуги и др.).

В связи с этим в 2007 г. была принята программа "Любимый город" по развитию города Бишкек на 2008–2010 гг. Ключевые направления развития города представлены в виде трех основных целей:

1. Повысить потенциал и возможности города, обеспечив лидерство среди регионов страны по росту экономики и существенному повышению качества муниципального управления. Для достижения этой цели, согласно программе, необходимо: совершенствовать инвестиционный климат и процесс продвижения экспорта, создать выгодные условия для активного развития бизнеса, обеспечить ежегодный рост малого и среднего бизнеса до 40%, обеспечить сокращение уровня теневой экономики в 2 раза, усилить ориентацию экономики города на развитие сферы услуг, обеспечив при этом устойчивый рост промышленности, добиться ежегодного роста объема сферы услуг не менее 20%, а объема промышленности как минимум на 10%, довести объемы доходов городского бюджета в целом до 10 млрд. сомов в 2010 г., повысить эффективность управленческого потенциала города для полного достижения утвержденных целей развития[2].

2. Сделать жизнь горожан комфортной, обеспечив предоставление соответствующих муниципальных услуг на уровне утвержденных нормативов. Для чего необходимо: обеспечить качественное и устойчивое развитие дорожной инфраструктуры города, обеспечить эффективное регулирование движения городского транспорта в соответствии с пропускной способностью дорог, повысить потенциал жилищно-коммунального обслуживания города для качественного предоставления услуг населению, обеспечить население города водопроводной водой, теплом, газом в соответствии с утвержденными нормами, улучшить освещенность города, расширить доступ горожан к бесперебойному электроснабжению, улучшить санитарное состояние города, обеспечить охрану окружающей среды, в пределах допустимых норм содержания загрязняющих веществ[3].

3. Расширить возможности горожан, обеспечив им доступ к качественным социальным услугам города в соответствии с утвержденным перечнем и нормативами. Для этого необходимо: модернизировать и активно развивать социальную инфраструктуру города, обеспечив реконструкцию и строительство социальных объектов строго в соответствии с утвержденным планом, обеспечить доплату социальным работникам из бюджета города в целях мотивации и закрепления квалифицированных специалистов, развивать инфраструктуру культуры, спорта и отдыха горожан

---

1. Стратегия Развития Страны (2007–2010 годы). – Бишкек, 2007. – С. 105.

2. "Любимый город". Программа развития города Бишкек на 2008–2010 годы. – Бишкек, 2007. – С. 9.

3. Там же. – С. 11.

в соответствии с утвержденным планом, поддерживать усиление социальной ориентации бизнеса для адресной поддержки уязвимых слоев населения[1].

Достижение вышеуказанных целей осложняется тем, что Бишкек является центром притяжения внутристрановых миграционных потоков и практически все иммигранты являются сельскими жителями трудоспособного возраста. Вследствие этого снижаются жизнеобеспечивающие возможности городской среды буквально во всех сферах: правопорядок, здравоохранение, образование и культура. При этом отсутствуют программы адаптации мигрантов в городской среде. Физический и моральный износ систем жизнеобеспечения усугубляется ростом числа потребителей. Эти системы достигли предела прочности и выносливости: срок эксплуатации 80% городских дорог превышает нормативный в 2 раза, 27% из 750 км городских дорог являются аварийными, более 199 км тепловых сетей (48,03%) отработали нормативный срок эксплуатации и требуют замены, нехватка питьевой воды для удовлетворения нужд населения города, в настоящее время подлежит замене 269 км водопроводных сетей, износ электросетей и оборудования составляет 40%, 165 км газопровода эксплуатируется уже более 25 лет[2].

В 1996 г. реформа была осуществлена в сельских населенных пунктах: представительную власть в поселках и аилах осуществляют соответствующие местные кенеши, а исполнительно-распорядительные функции выполняют сельские управы – айыл окмоту.

С 1998 по 2001 г. на принципы местного самоуправления были переведены 12 городов районного значения, где управление строится по схеме: глава города – городской кенеш.

В 2001 г. преобразования затронули систему организации управления в городах областного значения, где по образу модели местного самоуправления, установленной в 1995 г. для столицы республики, были упразднены городские государственные администрации и созданы мэрии.

Обладая правом принятия обязательных для исполнения всеми субъектами на территории муниципального образования решений, нормативно-правовых актов, имеющих юридическую силу, местное самоуправление принимает бюджет, который является не только формой финансового планирования, но и средством проведения определенной муниципальной политики. В качестве регуляторов при этом используются местные налоги и сборы. Самостоятельная финансовая и социальная политика предполагает наличие у муниципалитетов права на самостоятельное установление местных налогов, сборов и льгот по их выплате. Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы: земля, ее недра, воды, растительный и животный мир; коммунальная и иная собственность, расположенная на ее территории, служащие источником получения доходов городом для удовлетворения потребностей населения.

Основным контролирующим представительным органом местного самоуправления остается местный кенеш, механизм избрания депутатов которого регулируется исключительно законодательством.

К сожалению, несмотря на законодательное требование и вопреки международной практике, сессии местных кенешей до сих пор проводятся закрыто и на них может попасть ограниченное число людей. Причиной этого является не только отсутствие демократических традиций, но и скудные технические возможности, отсутствие в распоряжении местных кенешей просторных помещений, позволяющих вместить членов городских и сельских сообществ, желающих присутствовать на сессии и задать своим избранникам вопросы.

Такая ситуация, на мой взгляд, ведет к тому, что власть (как представительная, так и исполнительная) продолжает оставаться непрозрачной для населения. По этой причине население до конца не понимает суть власти и не ощущает то, что именно оно является источником государственной власти и местного самоуправления. С другой стороны, при таком положении и сама власть до сих пор не осознала, что целью ее деятельности является оказание услуг населению.

---

[1] "Любимый город". Программа развития города Бишкек на 2008–2010 годы. – Бишкек, 2007. – С. 12.

[2] Там же. – С. 7.

Условием успешного функционирования системы местного самоуправления является наделение их органов правами решать вопросы в объеме, необходимом для осуществления эффективного управления, разграничение функций между государством и местным самоуправлением, а также между различными территориальными уровнями управления.

Обычно, характеризуя вопросы взаимоотношений между различными уровнями управления, выделяют три основные группы полномочий[1].

Исключительные полномочия – группа полномочий, осуществляемых только органами местного самоуправления, об исполнении которых они отвечают исключительно перед населением соответствующей территории.

Совместные полномочия – такие полномочия, которые выполняются совместно органами власти двух и более территориальных уровней в связи с тем, что органы местного самоуправления не способны эффективно их осуществлять самостоятельно.

Делегированные государственные полномочия – полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления по поручению и от имени государства. По характеру эти полномочия представляют общегосударственный интерес.

Законодательство определяет ряд полномочий местного самоуправления, однако зачастую одни и те же полномочия предписываются органам управления сразу нескольких территориальных уровней, в результате на практике существует большое количество элементов дублирования и параллелизма, особенно в деятельности территориальных подразделений министерств и административных ведомств, что отрицательно сказывается на эффективности всей системы общественно-государственного управления.

Законодательно не определены совместные полномочия органов управления различных территориальных уровней, а также принцип наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. На практике это создает возможность для постоянного вмешательства вышестоящих уровней управления в деятельность органов управления первичного территориального уровня.

В связи с этим, я считаю, необходима разработка Национального реестра территориальных функций управления, в котором будут подробно определены полномочия различных уровней управления по трем вышеописанным принципам. Национальный реестр должен получить правовой статус и быть обязательным для исполнения всеми государственными органами и органами местного самоуправления.

---

[1] Институт Муниципальных Исследований и Технологий. Национальная концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2002–2010 годы (проект). Бишкек., 2002. – С. 15.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ КАДАСТРОВОГО УЧЕТА

С.В. Апанасевич
канд. юрид. наук,
и.о. зав. кафедрой гражданского и хозяйственного права
Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Юридическое упорядочение социальных отношений осуществляется или только правовыми нормами, или с подкреплением их экономическими средствами, в связи с чем фактически может иметь место экономико-правовое регулирование общественных отношений. Для организации и обеспечения многих видов человеческой деятельности используется кадастровая информация как совокупность сведений, полученных из соответствующих кадастров. Следовательно, процессы собственно правового и экономико-правового регулирования могут дополняться кадастрово-информационными средствами, сущность и назначение которых требуют детального исследования.

Кадастровый учет природных и антропогенных благ имеет многовековую историю. Простейшие по сути кадастровые оценки производились еще за несколько тысячелетий до нашей эры. Учету подвергались недвижимость, земельные участки с находящимися на них и под ними природными ресурсами, имения и подворья в целом, представлявшие собой комплексные имущественно-природоресурсные объекты. Развитие производительных сил, сопровождавшееся общественным разделением труда на растениеводческое и животноводческое земледелие, ремесло и торговлю, усложнение производственных и социально-классовых отношений обусловили дифференциацию объектов кадастрового учета уже не только для налогообложения, но в целях обеспечения купли-продажи, завещания, совершения иных гражданско-правовых сделок с данными объектами. Так, наряду с кадастровым учетом одновременно имущества и природных ресурсов появляются одноименные виды раздельного учета имущества, земель, лесов и других объектов природы, а также подушный учета налогоплательщиков[1]. В дальнейшем, в течение столетий, производятся неоднократные изменения и дополнения в указанные основные виды учета, однако эти новации существенно не влияют на характер и содержание сложившейся в конкретных государствах учетно-кадастровой деятельности.

Тем не менее, в европейских странах получают все более широкое распространение учет и оценка разнообразных естественных и природных благ в рамках одного образования, именуемого в различных случаях реестром недвижимости, правовым земельным реестром, налоговым кадастром и др., и превратившегося в XX веке в земельно-информационную, или геоинформационную систему (ГИС). Указанные ГИСы, как правило, представляют собой механические наборы неупорядоченной информации о количественных и качественных характеристиках, местоположении и рыночной стоимости земель, лесов, иных природных ресурсов и связанных с ними антропогенных объектов, о собственниках, владельцах или пользователях учитываемого в совокупности имущества и т. д. В целях учета таким системам свойственно объединение различных антропогенных и природных благ без выделения последних в качестве самостоятельных объектов. При этом основными направлениями использования ГИС остаются налогообложение и регистрация прав.

В то же время, подход к учету природных ресурсов, использовавшийся еще в дореволюционной России, можно охарактеризовать как пообъектный, поскольку уже в тот период ведется раздельный учет земельных участков, отдельных разработок полезных ископаемых, некоторых водных объектов. Такой подход был применен и при формировании природоресурсного законодательства Союза ССР, которое

---

[1] См.: Бригман К. Налоги и иноземное государство // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. – М.: Прогресс, 1992. – С. 91–106.

предусматривало ведение самостоятельных кадастров с целью учета и оценки земель, недр, вод, лесов, животного мира[1]. Следует отметить, что в советский период истории кадастры подвергались бесконечному уточнению, реформированию, совершенствованию, однако охватывали фрагментарные, поверхностные, постоянно меняющиеся и малозначимые для практики количественно-качественные данные о земельных, водных, лесных, геологических, иных природных ресурсах.

После распада СССР постсоветские республики, к сожалению, вместо совершенствования действующих природоресурсных кадастров и введения отдельного кадастрового учета имущества стали трафаретно копировать зарубежные ГИСы, в то время как природные ресурсы во многих этих республиках не являются имуществом, а данные естественные блага неправомерно отождествлять со зданиями, строениями, иными объектами антропогенного происхождения.

При этом в формируемых в соответствии с действующим в большинстве постсоветских стран законодательством кадастровых книгах, справочниках и иных учетных документах фактически отсутствует объективная, детальная и всесторонняя информация о национальных богатствах. Имеющиеся сведения используются, как правило, для решения текущих хозяйственных и природоохранных вопросов. Указанное состояние природоресурсных кадастров снижает эффективность управления в сфере природопользования и охраны природы, способствует злоупотреблениям, препятствует развитию в республике рыночных механизмов и методов хозяйствования.

Создание системы кадастров природных и иных ресурсов невозможно без фундаментальных теоретических разработок в этой сфере. Представляется, что начинать следует с выведения методологически точного определения кадастра. Термин "кадастр" может употребляться в узкоспециальном и обобщающем значениях. В узком смысле он представляет собой опись податных предметов (caputastrum), подлежащих налогообложению, что существенно сужает круг объектов кадастров и возможности получения о них информации помимо податного целевого назначения, например, для обеспечения совершения по поводу этих объектов сделок, возмещения причиненного им вреда и т.д. В более общем смысле дефиниция "кадастр", как однопорядковый перевод французского термина "cadastre", означает систематизированный свод сведений, составляемый путем периодических или непрерывных наблюдений над соответствующим объектом.

Попытки дать определение кадастровому феномену предпринимались в естественнонаучной и научно-правовой литературе как в советский, так и в современный периоды[2]. Однако наиболее полной и точной представляется следующая формулировка: кадастр представляет собой систематизированный свод объективных, достоверных, необходимых, достаточных, сопоставимых, взаимообусловленных и взаимозависимых сведений, обладающих единством целеполагания и полученных методом непрерывных наблюдений за персонифицированным объектом кадастрового учета, которые надлежаще оформлены и объединены в определенные информационные источники; именно объект такого учета является важнейшим критерием индивидуализации кадастров, их классификации на виды и разновидности. Примечательно, что данное общее определение кадастра может уточняться и детализироваться применительно к конкретным объектам кадастрового учета.

В ряде нормативных актов предусмотрено ведение разных по названию, содержанию и назначению кадастров, однако в законодательстве и научной литературе отсутствует их деление на виды и разновидности. Сведения кадастрового характера и целеполагания, полученные о некоторых объектах, формально именуются кадастрами без воплощения в реальную организационно-правовую форму, например,

---

[1] Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – №51. – Ст. 485; Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета ССР. – 1970. – №50. – Ст. 566; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах // Ведомости Верховного Совета ССР. – 1975. – №29. – Ст. 435; Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета ССР. – 1977. – №25. – Ст. 388.

[2] См.: *Колотинская Е.Н.* Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР. – М.: Изд-во Моск.ун-та, 1986. – С. 24–25; *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Юристъ, 2002. – С. 269; *Ерофеев Б.В.* Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Новый юрист, 1998. – С. 255.

кадастр недвижимого имущества, ведение которого неоправданно подменено регистрацией прав на такое имущество и совершаемых с ним сделок.

Думается, учет ресурсов естественного происхождения целесообразнее производить в природоресурсных и природоохранных кадастрах. К первым относятся кадастры: земель и урбанизированных территорий (земельно-территориальный кадастр); лесов; вод; недр, включая полости и геологические породы, полезные ископаемые, в том числе торф, сапропели и пресные подземные воды; животного мира; растительного мира; атмосферного пространства. Необходимо пояснить, что геополитическое расположение республики является одной из причин необходимости кадастрового учета территориальных ресурсов и ведения вместо земельного земельно-территориального кадастра; в связи с подвижностью воздушных масс и способностью их к перемещению над границами разных государств целесообразно предусмотреть не кадастр атмосферного воздуха, а кадастр атмосферного пространства.

Природоохранные кадастры должны охватывать кадастр особо охраняемых природных территорий и объектов, кадастр захоронений отходов. Следует отметить, что природоохранные функции свойственны в большей или меньшей степени всем перечисленным выше кадастрам. Исходя из того, что охрана, сохранение и увеличение популяций ряда видов растений и животных имеет очевидный приоритет, особенно значительно влияние природоохранной составляющей в кадастрах растительного и животного мира, причем использование многих растений и животных в потребительских или промышленных целях вообще является гипотетичным. В кадастре особо охраняемых природных территорий должны учитываться заповедники, национальные парки, заказники и памятники природы. Кроме того, необходимо закрепление в белорусском законодательстве ведения единого кадастра полигонов, свалок и других захоронений всех неиспользуемых отходов независимо от их происхождения, физико-химических свойств и других характеристик.

Социально оправданно и возможно существование кадастров имущества. Практике регулирования общесоциальных и фискальных отношений известны элементы по сути кадастрового учета демографических ресурсов, например, индийские касты и варны, табель о рангах Петра I, купеческие гильдии, английские шедулы, немецкие классы и разряды налогоплательщиков и т.д. При взимании подушного налога роль кадастров иногда выполняют списки населения[1]. Следовательно, перспективно формирование кадастров демографических ресурсов. Названные общие виды кадастров также могут иметь свои разновидности. Так, обособленно и самостоятельно используемое имущество (дом и хозяйственные постройки, квартира, дача, автомобиль, авторские произведения и др.) должно учитываться соответственно в кадастрах: недвижимости, движимости и интеллектуальной собственности, имеющей стоимостное выражение и (или) иную социальную ценность, например, рационализаторское предложение. Для обеспечения определенности объектов этих разновидностей кадастров необходимо законодательно закрепить перечни недвижимости, движимости и интеллектуальных ценностей, подлежащих кадастровому учету. Кадастры демографических ресурсов необходимо подразделить на кадастр трудоспособных работающих и неработающих а также кадастр нетрудоспособных физических лиц. Следует ввести кадастр юридических лиц, содержащий разделы о совокупном кадастровом учете основных фондов, оборотных средств, нематериальных активов и работников. Наиболее общие сведения о последних будут отражаться в кадастре трудоспособных физических лиц[2].

Характерно, что многие из существующих кадастров не имеют четкой и логически стройной внутренней юридически значимой структуры, причем наблюдаются случаи даже ее ухудшения в действующих кадастрах. Например, по советскому природоресурсному законодательству кадастры природных ресурсов представляли собой систематизированные своды необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении соответствующих видов естественных ресурсов. В формирующемся же природоресурсном законодательстве многих стран СНГ из кадастровой информации необоснованно исключаются сведения о естественно-

---

[1] См.: Налоги: Учебн. пособие / Под. ред. Д.Г. Черника. – М., 1996. – С. 13–26, 416, 424; Основы налогового права: Учебн.-метод. пособие / Под ред. С.Г. Пепеляева. – М., 1995. – С. 77.

[2] *Мороз Л.Н., Апанасевич С.В., Маньковский И.А.* Кадастры в экономико-правовом регулировании общественных отношений // Гуманитарно-экономический вестник. – 1998. – №4.

физических показателях и хозяйственной ценности природных ресурсов, а также практически отсутствуют указания на экологические их свойства[1]. По аналогии с зарубежными ГИСами, выполняющими в основном роль носителей иллюстративной информации о собственниках имущества или природных ресурсов, о цене этих благ и совершаемых по поводу них сделках, в кадастровые документы, создаваемые в республиках бывшего Союза, стали включаться сведения о собственниках объектов кадастрового учета, регистрации их прав, некоторые другие данные, относящиеся к учетно-регистрационному элементу структуры кадастров. В этой связи необходима выработка оптимальных унифицированных элементов структур для рассмотренных выше кадастров.

В унифицированной структуре кадастров ресурсов естественного происхождения, а также природоохранных кадастров целесообразно предусмотреть следующие юридически значимые элементы: естественно-физический, включающий качественную и количественную характеристику объекта кадастра (природные, антропогенные и техногенные свойства) и отражающий его реальное состояние; хозяйственный элемент, характеризующий производственную и непроизводственную ценность объекта кадастра в качестве средства производства, "кладовой" и предопределяющий направления, цели, масштабы и характер его использования; экологический, отражающий средозащитные, средообразующие, рекреационные и санитарно-оздоровительные свойства; экономический, посредством которого определяется стоимостная оценка и ценность ресурса в значении национального достояния; правовой, отражающий правовой статус природного ресурса, а именно форму и виды собственности на данный объект кадастрового учета, подведомственность, вид природопользования и организационно-правовую форму хозяйствования, регистрацию природопользования, режим использования и охраны участка природного ресурса, ограничения в пользовании им.

В структуру кадастров имущества должны входить: естественно-физический элемент, раскрывающий антропогенные количественные и качественные физические характеристики определенных объектов кадастрового учета; хозяйственный элемент, отражающий производственные, иные эксплуатационные параметры таких объектов; экономический элемент как выражение общечеловеческой и общенациональной ценности, стоимости и цены объектов кадастрового учета; экологический элемент, свидетельствующий о степени связи объектов кадастров с окружающей средой, о характере, масштабах и последствиях их воздействия на эту среду; юридический элемент, несущий информацию о регистрации, собственности, порядке использования и других характеристиках правового статуса определенных видов имущества как самостоятельных объектов кадастрового учета[2].

Рассмотренные элементы кадастра должны быть четко регламентированы, что позволит обеспечить реализацию принципов кадастра и исключить факты концентрации и накопления информации, не имеющей существенного значения для кадастрового учета. Содержание кадастра должны образовывать данные, несущие сведения об исследуемом, учитываемом и оцениваемом объекте, непосредственно наполняющие структуру кадастра. Следует указать также на возможность взаимоперемещения некоторых из указанных элементов в зависимости от базисных характеристик и специфики объектов, а также экономических приоритетов.

Представляется, что иерархические уровни кадастров должны устанавливаться в зависимости от видов и подведомственности объектов, а также целей кадастрового учета. На каждом из них следует формировать свой массив кадастровых данных. Таким образом, кадастровая информация должна распределяться не только по структурным элементам, но и по уровням. В этом случае цели и задачи, степень обобщения информации для разных уровней будут различны. Для кадастров ресурсов естественного и антропогенного происхождения оправданно устанавливать уровни, соответствующие административно-территориальному делению государства, например, низовой (субъект хозяйствования), районный, областной и республиканский, с присущими им базами кадастровых данных. На практике возможно существование физически целостного природного ресурса на территории несколь-

---

1 Кодекс Республики Беларусь о недрах от 15 декабря 1997 г. // Ведомости Национ. Собрания Респ. Беларусь. – 1998. – №8–9. – Ст. 103; Водный кодекс Российской Федерации от 18 октября 1995 г.: В ред. Федер. Закона от 30 июня 2003 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – №47. – Ст. 4471; 2003. – №27. – Ст. 2700.

2 *Мороз Л.Н., Апанасевич С.В., Маньковский И.А.* Цит. работа.

ких административно-территориальных единиц, что может повлечь за собой выделение специфического регионального уровня.

Одной из причин несовершенства механизма кадастрового учета природных и иных ресурсов является пробельность, бессистемность и низкие регулятивные возможности соответствующей нормативно-правовой базы. Остается полностью либо частично неурегулированным целый ряд вопросов, в частности, о правовых принципах кадастров, о структуре и уровнях кадастров, об их объектах, о субъектах и участниках кадастровых правоотношений и др.

Необходимо законодательное закрепление следующих правовых принципов кадастров: достоверности, точности, полноты и всесторонности сведений кадастра; наглядности кадастровых данных; юридической значимости; системности; сопоставимости, взаимообусловленности, взаимозависимости и единства целеполагания; непрерывного характера наблюдений за объектом кадастрирования; единства системы кадастра на всей территории страны; централизованного руководства ведением кадастра; экономичности; многообразия способов оформления кадастровой информации; дифференциации использования кадастровых сведений; открытости и свободы доступа к кадастровой информации.

Для урегулирования природоресурсных и имущественных кадастровых отношений необходимо формирование системы актов законодательства и рекомендательно-методических документов, основой которой, наряду с кадастровыми нормами в земельном, водном и других природоресурсных кодексах и законах, должны быть специальные законы о природоресурсных и природоохранных кадастрах, кадастрах антропогенных объектов. В развитие предлагаемых законов могут быть разработаны и приняты положения о конкретных кадастрах, в которых целесообразно детально определить структуру каждого кадастра с учетом специфики его объекта, подробно регламентировать права и обязанности субъектов кадастровых отношений разных уровней, а также права и обязанности иных юридических и физических лиц – участников отношений кадастрирования и пользователей кадастровой информации. Кроме того, оправданы принятие специальных нормативных актов, регулирующих предоставление и использование кадастровых сведений, а также порядок информационного взаимодействия кадастровых формирований. Наконец, необходимо нормативное упорядочение способов хранения кадастровой информации, видов, технических характеристик и состава кадастровых банков и баз данных. Заключительной стадией нормотворчества может стать утверждение соответствующими министерствами и ведомствами методик составления и ведения земельно-территориального, лесного, водного и иных кадастров для каждого уровня.

Необходимо подчеркнуть, что информация для информации – не самоцель кадастров. Значимость и ценность собранной в базах данных кадастровой информации в полной мере может проявиться лишь при ее использовании. Такое использование может иметь общерегулятивную и прикладную направленность. В первом случае сведения кадастров могут использоваться для обеспечения: формирования локальной, региональной, общенациональной или международной политики в соответствующей сфере деятельности; совершенствования правового регулирования определенных общественных отношений; прогнозирования, планирования, программирования или проектирования конкретных процессов и явлений; оптимизации организации и повышения эффективности функционирования объектов кадастрового учета; определения экономической (стоимости и цены) или экологической ценности конкретного объекта кадастра; налогообложения и налогового льготирования; инвестирования, кредитования, дотирования, иного финансирования юридических лиц, оказания помощи нуждающимся физическим лицам и др.; контроля и надзора за соответствующими процессами и явлениями.

Однако ценность кадастровых сведений далеко не исчерпывается только информационным использованием. Прикладное значение сведений кадастров заключается в том, что антропогенный, природно-антропогенный, естественно-биологический, хозяйственный и экономический элементы, отражающие соответственно количественные, качественные, стоимостные и другие существенные характеристики свойств и состояния объектов кадастров, в конечном счете должны быть выражены в конкретных цифровых величинах, именуемых реальным, фактическим баллом данных объектов. Если для природных ресурсов как объектов кадастрового учета установить номинальную условную шкалу балльности (БУ), то отношение величины фактического балла (БФ) к показателю указанной условной шкалы будет отражать относительную кадастровую ценность (КЦ = БФ/БУ) учитываемого в соответствую-

шем кадастре объекта. Такой порядок определения ценности объектов кадастров позволит исключать их произвольное и субъективное деление на "лучшие" и "худшие", а также сделает возможным определять полезность природного ресурса как экономического блага с точки зрения его свойств среди равных объектов. Кадастровая ценность, в данном случае, выступает синтезированным показателем, учитывающим и социально-экологические, и экономические оценки природного ресурса. Здесь представляется более целесообразным вести речь об экономико-экологической оценке исходных базовых свойств конкретных природных ресурсов (в случае, когда объектом учета является ресурс природоохранного назначения, приоритет следует отдавать экологическому аспекту соответственно эколого-экономической оценки).

Так, исчисление налогов с использованием показателя кадастровой ценности и ряда других экономических показателей может производиться по формуле

Н = РД · ЭД · КЦ, или Н = (ВВ – СП) · МЗ/ВД · БФ/БУ,

где Н – налог; РД – рентный доход; ЭД – эффективность деятельности предприятия; ВВ – валовая выручка; СП – себестоимость произведенной продукции; МЗ – материальные затраты; ВД – валовый доход. Аналогичные экономико-экологические закономерности существуют и при определении стоимости и цены природных ресурсов, возмещении причиненного им ущерба (вреда) и т.д.

При использовании природных ресурсов как пространственно-операционного базиса в качестве последнего способны выступать участки территорий, недр, вод и атмосферного пространства, используемые соответственно для строительства и эксплуатации зданий, строений и сооружений, перемещения машин и механизмов, плавсредств, летательных аппаратов и т.д. В таких случаях кадастровая ценность используемых участков определяется умножением производной величины от фактического их балла и условной шкалы балльности на производное от общей и фактически занятой площади таких участков: Ist = STo / STф.

Тогда платежи за использование участков территорий под объектами хозяйственного назначения могут рассчитываться по формуле

Н = РД · ЭД · КЦ · Iст, или Н = (ВВ – СП) · МЗ/ВД · БФ/БУ · STo/STф[1].

В процессе использования полостей недр должны учитываться показатели объемов подземных полостей (пустот). Это возможно путем определения индекса пространственно-объемных величин (Iv) путем деления общего объема полостей (Vo) на фактически занимаемый объем (Vф): Iv = Vo/Vф. В данном случае налог будет определяться по формуле:

Н = РД · ЭД · КЦ · Iv, или Н = (ВВ – СП) · МЗ/ВД · БФ/БУ · Vo/Vф[2].

Применительно к конкретным видам природных ресурсов и природопользований, а также антропогенных объектов приведенные формулы будут иметь свои разновидности.

Помимо исчисления налогов, с учетом кадастровой ценности соответствующих объектов кадастров, могут определяться размеры подлежащего возмещению вреда, ущерба или убытков, причиненных этим объектам, а также цен, устанавливаемых на такие объекты при возможной их купле-продаже.

---

[1] *Мороз Л.Н.* Правовые проблемы платного природопользования: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Минск, 1999. – С. 20–22.

[2] *Мороз Л.Н.* Налоги: проблема правового регулирования / Под. ред. В.И. Семенкова. – Минск: Веды, 1999. – С. 234–235.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ СЕКТОР КЫРГЫЗСТАНА И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕГО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ

А.О. Орозбаева
докт. экон. наук, профессор
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Одним из важнейших индикаторов результативности трансформационных процессов и проводимых экономических реформ является развитие предпринимательства, а в нем малого и среднего бизнеса. Преобразования в политической и экономической системе Кыргызстана привели к образованию самостоятельного сектора экономики – предпринимательства, создали основу для появления и становления нового класса – класса предпринимателей. Именно высоко развитый предпринимательский сектор является важнейшим фактором, способствующим экономическому росту, подъему жизненного уровня населения, сокращению бедности и созданию рабочих мест, формированию конкурентной среды, использованию новейшей техники и технологии, смягчению социальной напряженности.

Предпринимательство – это одна из форм экономических отношений, сложное социально-экономическое явление, основанное на законах развития общества. Поэтому субъектами предпринимательства решаются многие проблемы, начиная от предоставления услуг. Можно считать, что рыночная экономика – это экономика предпринимательства.

Однако в экономике Кыргызской Республики сектор малого и среднего бизнеса развит недостаточно, а результаты функционирования местных производителей – весьма замедленны. Причин, объясняющих подобное состояние предпринимательского сектора, – множество. Но одна из главных – это слабая государственная поддержка производителей разного уровня, а точнее – ее полное отсутствие.

В Кыргызстане еще не сформирован полноценный механизм поддержки и развития предпринимательства, способствующий росту его новых организационных форм, особенно малых предприятий. Поэтому и деятельность этих предприятий не способствуют развитию производства. Главным образом они сосредоточены в сфере торговли и посреднических услуг. В предпринимательском секторе Кыргызстана превалируют распределительные и перераспределительные отношения. На предприятиях малого и среднего бизнеса больше заняты модернизацией, нежели введением инноваций и достижений научно-технического прогресса. В этой связи наиболее актуальны для предпринимательского сектора Кыргызстана на сегодня – это обеспечение ему государственной поддержки.

Вопрос о роли государства в рыночной экономике обсуждается с давних пор и, тем не менее, продолжает оставаться дискуссионным. Как известно, закономерности движения монополизированной экономики с её жесткими ценами впервые исследовал Дж. Кейнс, который пришёл к выводу, что рыночная экономика не всесильна и в ней не может установиться автоматическое равновесие. Кейнс и его последователи считали, что без государственного вмешательства и его поддержки, функционирование рыночной экономики затруднено. Поэтому они рекомендовали правительству проводить экспансионистскую финансовую и кредитно-денежную политику, особенно в периоды кризиса для того, чтобы обеспечить устойчивый экономический рост и полную занятость трудоспособного населения данного государства.

Подобных взглядов придерживаются и представители школы так называемой промышленной стратегии. Учёные данного направления считают, что государственное вмешательство в экономику должно быть более расширенным по сравнению с рекомендациями кейнсианцев, поскольку, по их мнению, рынок даёт сбои при формировании долгосрочного развития экономики и может нерационально размещать все виды ресурсов данного государства. Однако взгляды кейнсианцев и сторонников школы промышленной стратегии не полностью разделялись многими учёными-экономистами. Так, монетаристы – представители свободного нерегулируемого рынка – считали, что государство должно ограничить своё вмешательство в хозяйственную жизнь, а финансовая и кредитно-денежная политика должна ограничиться соответственно поддержанием стабильного темпа роста денежной массы.

По мнению монетаристов, финансовая и денежно-кредитная экспансия, в конечном счете, ведёт к вытеснению частных инвестиций и росту процентных ставок, стимулирует инфляцию, не расширяет объем производства.

Так в какой же степени государство должно быть вовлечено в экономические процессы? Чтобы ответить на этот вопрос, надо понять следующее различие: есть государственные органы, которые от имени государства издают законы, нормативно-правовые акты и осуществляют административное управление и регулирование, а также есть и такие государственные органы, которые от имени государства выступают в качестве собственника отдельных сфер, отраслей экономики или конкретных предприятий. В данном случае государственные органы осуществляют непосредственную экономическую деятельность и, таким образом, подчиняясь общим законам рыночной экономики, функционируют как все частные предприятия. Следовательно, в каждом конкретном случае необходимо уточнить функцию государства или государственного органа и, исходя из этого вести речь о государственном вмешательстве. Сегодня уже нет необходимости доказывать, что государственное вмешательство в условиях рыночной экономики – процесс необходимый. Реальные трудности и негативы, наблюдаемые в Кыргызской Республике, в связи с вхождением её экономики в рыночные условия, весьма убедительно подтверждают эту необходимость. Вопрос в том, и это одна из нерешённых проблем экономической теории, в какой степени данная отрасль или предприятие нуждается в реальной государственной поддержке.

Как известно, рынок – это наилучший способ хозяйственной организации производства, признанный во всем мире. Что же касается нерегулируемого рынка – его нет ни в одной стране и никогда не было. Проблема состоит в том что, имея большие достоинства, рыночная экономика имеет и множество недостатков. Следовательно, необходимо обеспечить такие подходы, принципы и методы регулирования рынка, которые, по возможности сохраняя его достоинства, позволили бы свести к минимуму присущие ему недостатки.

Таким образом, говоря о государственном вмешательстве в рыночную экономику и в частности – в предпринимательство, следует иметь в виду их государственное регулирование, т. е. воздействие государственных органов на субъекты предпринимательства, обеспечение им соблюдения законов, инструкций и прочих нормативно-правовых документов. Государственное регулирование представляет собой феномен, призванный объединить общественные и частные интересы. Его действие не всегда может быть равномерным на все сферы экономики и на все слои и группы населения; оно зачастую приносит реальные выгоды отдельным фирмам и отраслям, причем за счет конкурентов и потребителей. Государственное регулирование основано на определенных принципах, методах, подходах, функциях и включает в себя планирование, прогнозирование, финансирование, кредитование, налогообложение и т.д. Главная же цель государственной поддержки предпринимательства республики – это создание мощных бизнес-структур, укрупнение или объединение мелких с помощью высокопрофессиональных менеджеров и организация выпуска конкурентоспособной продукции, способной проникать на рынки соседних государств. Главными принципами государственной поддержки предпринимательства являются: отсутствие противопоставления между государством и частным предпринимательством, наличие рыночных форм организации экономики, прозрачность в работе госорганов, имеющих отношение к предпринимательству, и отсутствие дублирования в их деятельности.

Сегодня в государственной поддержке нуждаются многие отрасли экономики Кыргызской Республики: электроэнергетика, добывающая и перерабатывающая промышленность и т.д. Но из всех отраслей экономики Кыргызстана в наиболее сильной государственной поддержке, на наш взгляд, нуждается сельское хозяйство. Почему? Потому что некогда крупные в техническом отношении сильные колхозы и совхозы разрушены, их место заняли мелкие разобщенные частные фермеры, не имеющие техники, лишенные продуктов нефтепереработки, минеральных удобрений и прочих компонентов, необходимых для развития сельского хозяйства.

Сегодня в Кыргызской Республике функционирует свыше 300 тысяч единиц частных крестьянских хозяйств, около 150 коллективно-крестьянских формирований, свыше 900 сельскохозяйственных кооперативов и 50 акционерных обществ. В сельском хозяйстве республики занято около 930 тысяч чел. И эта главная отрасль экономики Кыргызстана сегодня обеспечивает всего лишь 28–29% общего объема валового внутреннего продукта республики. При наличии разнообразного высокока-

чественного сельскохозяйственного сырья в республике очень слабо развита перерабатывающая отрасль, не говоря уже о промышленности в целом и обеспечении населения страны высококачественными продуктами питания по приемлемым ценам.

Проблем в сельском хозяйстве Кыргызской Республики слишком много и, к сожалению, переход данной отрасли на рыночные условия крайне усугубил их. Наиболее важные проблемы, которые требуют безотлагательного решения, это обеспечение продовольственной безопасности страны, формирование крупных бизнес-структур, организация эффективной системы сбыта, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции и, конечно же, государственная поддержка сельских предпринимателей, которая, очевидно, должна иметь некоторые особенности в отличие от других отраслей экономики республики. Так, финансирование отдельных стратегических производств можно и нужно осуществлять прямым бюджетным беспроцентным финансированием. Необходимо предоставлять государственные дотации и компенсации местным производителям. Государственные дотации, в первую очередь, принимают формы льготных кредитов. Кредитные ресурсы должны выдаваться на льготных условиях как на долгосрочный, так и на краткосрочный период. Кредитный портфель Айылбанка сегодня недостаточен; микрокредитные организации, которые сегодня поддерживают сельское хозяйство, также не могут полностью удовлетворить потребности фермеров. Поэтому проблема финансово-кредитного обеспечения также требует своего решения.

Во всем мире широко применяется выдача кредита под залог земли. Может быть, настало время использовать этот механизм и в нашей республике?

Важный элемент государственной поддержки местных производителей – это регулирование цен, ценообразование. Как известно, сегодня в сельском хозяйстве нет контроля за изменением уровня цен. Цены стали зависеть не только от спроса и предложения, но и ряда других факторов. Местные производители зачастую находятся в убытке, так как цена на продукцию – низкая, а затраты высокие. Поэтому государственная поддержка местных производителей должна включать в себя регулирование цен с тем, чтобы они могли окупить свои затраты. Очевидно, необходимо установить твердые цены на определенные виды продукции. Государственную поддержку местным производителям можно оказывать через нормативно-правовые, административные, организационные, структурные, информационные и прочие механизмы. Государственные органы местного самоуправления имеют возможность влиять через систему мер исполнительного, законодательного, контролирующего характера. Безусловно, необходимо использовать и координирующие меры. Поскольку сельское хозяйство – очень сложная система, где каждая отрасль имеет свои особенности, необходимо организовывать производство продуктов сельскохозяйственного назначения, затем его переработку, хранение, транспортировку, реализацию и т.д.

Сегодня назрела необходимость в разработке такой национальной программы развития предпринимательства, где был бы обозначен реальный статус малых и средних предприятий, фермерских и крестьянских хозяйств, индивидуальных и частных предпринимателей. Фермерские или крестьянские хозяйства сами по себе представляют малый или средний бизнес. Поэтому требует уточнения и государственный классификатор, в соответствии с которым определяется статус структур предпринимательства, поскольку он не совершенен и противоречив. Крестьянские и фермерские хозяйства сегодня абсолютные лидеры в сельском хозяйстве и обеспечивают свыше 90% объема сельхозпродукции в сравнении с государственными. Однако их юридический статус до конца не определен.

Необходимо иметь и такие программы, в которых было бы чётко выражено государственное содействие малым и средним предприятиям. То есть в этих программах должны быть определены объемы льготного кредитования, суммы безвозвратных субсидий, объемы налоговых льгот, дополнительные вложения на освоение и выпуск непрофильной продукции Подобную государственную поддержку предпринимателям необходимо предоставлять на конкурсной основе с тем, чтобы льготы получал тот, кто представит наилучший вариант решения поставленной проблемы.

Одним из факторов, тормозящих развитие предпринимательства, является государственная разрешительно-регистрационная система, которая регулируется множеством противоречащих друг другу документов. Поэтому сокращение разрешительно-регистрационных документов, упрощение выдачи лицензий, сертификатов и уменьшение их стоимости – архиважно.

Следующая важная проблема – это продолжение институциональных формирований: создание инновационных структур, системы информационного обеспечения, фондов поддержки предпринимательства и т.д. Решение этой проблемы влечет за собой и другую, не менее острую – доступ к финансовым ресурсам. А источники финансирования предпринимательства – это, как известно, собственные средства, кредитные ресурсы и привлечение инвестиций. Собственных средств, как правило, не хватает для ведения дела и, особенно, его расширения. Получение кредитов зависит от целого ряда факторов: наличия кредита, его процентных ставок, залогового обеспечения и сроков погашения, страхования от риска и сроков кредитования. Поэтому приоритетным остается привлечение инвестиций. Чтобы обеспечить приток как внутренних, так и внешних инвестиций, опять же необходимо государственное вмешательство и его поддержка в обеспечении льготного режима налогообложения, таможенных льгот при ввозе и вывозе иностранного капитала, защите иностранных инвестиций.

Таким образом, государственную поддержку местных производителей следует вести по двум важнейшим направлениям: административным регулированием и косвенным воздействием. Административное регулирование предполагает метод прямого воздействия: это проблемы нормативно-правовые, организационно-распорядительные, разрешительные. Косвенное воздействие осуществляется через экономические методы: налоговый, фискальный, финансовый, кредитный.

Административные методы государственной поддержки также возможно осуществить через такие механизмы и инструменты, как регистрационный – процедура регистрации; лицензирование, квотирование. Контролирующий механизм включает в себя налоговую, фискальную, кредитную политику. К экономическим рычагам косвенного характера следует отнести кредитную, бюджетную, налоговую, валютную и таможенную политику. В данном случае очень важны учетная ставка Национального банка, резервная ставка, валютные интервенции, налоговые ставки, таможенные пошлины и налоговые льготы.

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ч.М. Алкадырова
канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой налогов и налогообложения
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики,

С.С. Салиев
глава администрации Октябрьского района
мэрии г. Бишкек

В условиях становления и развития рыночных отношений постепенно меняется характер деятельности органов местного самоуправления. Они становятся полноправными субъектами хозяйственных отношений. В данном контексте органы местного самоуправления могут выступать как государственные структуры с функциями контроля, управления и поддержки местных предпринимателей, а также сами выступать в качестве муниципальных предпринимателей.

Основной проблемой на протяжении всего периода рыночных реформ является низкая эффективность действующей в Кыргызской Республике бюджетно-налоговой системы, которая не позволяет местным органам власти сформировать бездефицитные бюджеты за счет собственных источников доходов. В подавляющем большинстве случаев основу доходной базы местных бюджетов составляют регулирующие, местные налоги и средства финансовой помощи, выделяемые из республиканских фондов финансовой поддержки. Однако, поскольку структура и объемы данной ка-

тегории доходных источников не отличаются стабильностью, они не в состоянии целиком решить проблему обеспечения экономической самостоятельности муниципальных образований. Сложное материально-финансовое положение подстегивает органы местного самоуправления активизировать свой предпринимательский потенциал с целью самостоятельного расширения доходной базы местных бюджетов.

Таким образом, муниципальное предпринимательство представляет собой совокупность разнообразных форм финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти, способных обеспечить укрепление экономических основ местного самоуправления посредством создания дохода или экономии бюджетных средств.

Из определения следует, что система муниципального предпринимательства охватывает далеко не все направления деятельности местного самоуправления, а лишь ту сферу, которая наиболее конкурентоспособна и рентабельна в рыночных условиях.

Экономическая деятельность муниципалитетов имеет сложный характер, вбирая в себя как сугубо предпринимательские, так и общественные свойства – обязанность местных органов власти удовлетворять общественные потребности.

Удовлетворение общественных интересов осуществляется путем предоставления населению муниципальных образований общественно значимых товаров и услуг. Данные товары по-разному соотносятся с рыночным механизмом. Некоторые из них имеют исключительно "общественное значение" и поэтому выводятся из-под действия рыночных законов. К таким товарам следует отнести услуги по обеспечению внутренней безопасности, организации управления и тому подобные общественные услуги, характерными особенностями которых являются их внешний по отношению к экономике характер и невозможность полного присвоения индивидуальными и коллективными потребителями.

Другие товары попадают под действие рыночного механизма, но при их предоставлении рынок обнаруживает свое несовершенство, т.е. оказывается не в состоянии полностью удовлетворить потребность в данных товарах и услугах. К числу таких товаров относится большинство социальных услуг (образование, культура, здравоохранение и т.п.).

Производство выше обозначенных товаров и услуг имеет важное социальное значение. Однако сам процесс их производства изначально является убыточным. Хозяйственная инициатива муниципалитетов должна быть направлена здесь главным образом на сокращение затрат путем оптимизации расходов, а не на получение прибыли. В этой связи относить указанную сферу к системе муниципального предпринимательства нецелесообразно.

Другое дело – производство товаров и услуг в отраслях, имеющих характер естественных монополий (энергетика, коммунальные услуги, связь, общественный транспорт). Эти товары, характеризуемые как "квазиобщественные", также предназначены для удовлетворения общественных потребностей местных коллективов, однако вполне вписываются в систему рыночных отношений. При грамотной организации их производство может осуществляться на уровне покрытия себестоимости, а в некоторых случаях даже приносить определенную прибыль муниципалитетам.

Кроме того, законодательство наделяет органы местного самоуправления правом осуществлять и некоторые чисто рыночные операции (создавать муниципальные банки, получать и выдавать кредиты, продавать и сдавать в аренду имущество, размещать муниципальные заказы, ценные бумаги, проводить лотереи и т.п.).

Таким образом, последние направления хозяйственной деятельности местных органов власти способны приносить муниципалитетам определенную материальную выгоду. Поэтому именно они составляют основу муниципального предпринимательства.

Активизация внутреннего предпринимательского потенциала муниципальных образований отнюдь не означает, что местное самоуправление неминуемо должно превратиться в производственное предприятие, торговца, заказчика рекламы, закладывать и перезакладывать собственность, рискуя оказаться на грани банкротства. Нет, органы местного самоуправления – это власть, а власть часть средств для реализации своих функций в любом случае получает из налоговых источников. Поэтому предпринимательская активность муниципалитетов имеет свои естественные пределы, связанные с направленностью на получение лишь недостающих органам

местного самоуправления средств и, следовательно, не может повлиять на изменение основной цели их деятельности, заставить отказаться от выполнения общественных функций.

В то же время действовать на рынке муниципалитеты должны с повышенной степенью осторожности, пытаясь по возможности избегать тех направлений деятельности, которые способны привести к ухудшению материально-финансового положения муниципального образования.

Кыргызстанское законодательство[1] предоставляет органам местного самоуправления право осуществлять самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность в различных направлениях: активно использовать муниципальную собственность, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях и т.п. Потенциально каждое из перечисленных направлений экономической деятельности муниципалитетов может стать источником укрепления экономических основ местного самоуправления. Однако в конкретных условиях разработка некоторых из этих направлений может оказаться нецелесообразной, т.е. экономически невыгодной или даже убыточной для местных органов власти.

Критический анализ различных потенциально возможных направлений финансово-хозяйственной деятельности местных органов власти позволяет обозначить круг экономических механизмов, применение которых может оказать наиболее значительное влияние на процесс укрепления экономических основ местного самоуправления в нашей республике сегодня и способствовать их устойчивому развитию в будущем. В качестве основных из них выступают:

- создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики;
- сдача в аренду муниципальной собственности (земли и иных объектов недвижимости);
- участие в качестве соучредителя при создании предприятий с долевой собственностью;
- активное размещение муниципальных заказов, способствующих сокращению расходов муниципалитетов;
- приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, способных эффективно действовать в частном секторе;
- инвестиционная деятельность.

Ряд направлений предпринимательской деятельности муниципалитетов имеет малоустойчивый характер, т.е. находится в непосредственной или тесной зависимости от различного рода общеэкономических и политических факторов. К таким направлениям могут быть отнесены: операции с муниципальными ценными бумагами; создание муниципальных банковских учреждений; получение муниципалитетами крупных коммерческих кредитов и т.п.

Однако эти три направления применимы лишь в стабильной экономической ситуации и поэтому сейчас в КР не могут быть использованы.

Одной из постоянных характеристик государственных и муниципальных предприятий на сегодня, как уже отмечалось, считается их низкая эффективность. Товары и услуги таких предприятий не отличаются разнообразием и качеством, в структуре доходов бюджетов всех уровней их прибыль, как правило, не превышает 2–5%. В данной ситуации сформировалась идея, которую неоднократно озвучивали специалисты: государственное или муниципальное – значит неэффективное. Такие утверждения не соответствуют мировому опыту функционирования развитых и успешно развивающихся рыночных систем. Так, в США государственная и муниципальная собственность составляет около 20% национального богатства; в Японии на госпредприятия приходится более 10% основных средств и около 10% занятых в народном хозяйстве; в Италии госсектор дает примерно 40% ВВП

[1] Закон КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", №99 от 29 мая 2008 г. // Сб. законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Бишкек, 2008. – С. 5.

(в промышленности – 30%); во Франции этот показатель держится на уровне 30%; в Китае государственные предприятия производят более половины ВВП. Более того, во Франции на государственных предприятиях производится 75% всех товаров химической промышленности, а в Германии – до 30% жилищного строительства[1].

Причем большую часть материальных благ производят муниципальные предприятия, поскольку этот уровень наиболее приближен к населению, его реальным потребностям и запросам. Поэтому одним из основных вопросов управления муниципальной собственностью является определение условий повышения эффективности использования и разработка стратегии ее развития.

В целях поддержки как муниципальных предприятий, так и предприятий малого и среднего бизнеса на территории муниципалитетов предлагается создание муниципального Фонда или Агентства по поддержке малого предпринимательства (например, Октябрьского района).

Основной целью деятельности данной структуры будет являться финансовая поддержка малого бизнеса, в том числе:

- содействие местным органам власти и управления в осуществлении государственной поддержки малого предпринимательства в рамках реализации Стратегии развития страны на 2009–2011 гг.
- участие в разработке и реализации территориальных программ развития и поддержки малого бизнеса;
- финансовая поддержка малого бизнеса и структур поддержки малого предпринимательства в форме инвестиций, содействие в кредитовании малого бизнеса, краткосрочных займов и др.

Данный фонд может оказывать помощь малому бизнесу в получении банковских кредитов. Одним из основных факторов успешного развития субъектов малого предпринимательства является их доступ к банковским кредитам. На сегодняшний день более 85% субъектов малого предпринимательства республики не удовлетворяют требованиям, предъявляемым банковскими структурами, ввиду недостатка или отсутствия надлежащего залогового обеспечения и гарантий возврата заемных средств. То есть, в случае нехватки необходимого залогового обеспечения у малого предприятия, Фонд или Агентство может предоставлять поручительства, гарантирующие выполнение обязательств по кредитным договорам.

Самостоятельной формой государственной поддержки предпринимательства должны стать муниципальные заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Причем в районных администрациях может быть сформирован реестр недобросовестных поставщиков, чтобы ни одно предприятие, которое единожды не выполнив своих обязательств по поставкам для государственных и муниципальных нужд, не смогло бы повторно участвовать в конкурсе. В настоящее время у нас немало фактов, когда товары, необходимые для государственных, муниципальных нужд и производимые на территории республики, завозятся из других регионов. При этом не всегда завозимые товары бывают более высокого качества и конкурентоспособнее по цене, чем у местных товаропроизводителей. Такую практику игнорирования интересов товаропроизводителей республики надо прекратить. Работа по организации конкурсов и отбору товаров (услуг) для республиканских нужд должна быть централизована. Товаропроизводители республики заблаговременно должны быть извещены о перечне, объемах товаров (услуг), необходимых для республиканских и муниципальных нужд, иметь информацию о предъявляемых конкурсных требованиях и возможность активно участвовать в проводимых конкурсах. При прочих равных условиях государственные и муниципальные заказы должны размещаться на предприятиях республики. Такой подход к формированию заказов одновременно решит несколько проблем, в том числе обеспечит рациональное и целевое использование бюджетных средств, создание дополнительных рабочих мест, улучшит финансовое состояние товаропроизводителей республики, а значит, приведет к росту доходов в бюджет, ограничит вывоз капитала (инвестиционных ресурсов) за пределы республики и, наконец, более полно удовлетворит государственные и муниципальные нужды.

---

[1] *Клинова М.В.* Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. – М.: Наука, 2008. – С. 20.

В корне должна измениться инвестиционная политика органов местного управления и механизмы её реализации. На сегодняшний день реализация инвестиционной политики ограничивается работой конкурсной комиссии по отбору инвестиционных проектов. Вопросы реализации инвестиционной политики напрямую связаны с предоставлением производственных помещений. Сложилась совершенно недопустимая практика, когда при наличии большого количества простаивающих невостребованных производственных площадей предприниматель не в состоянии арендовать площади на долгосрочной основе с целью организации малых производств: или ставки арендных платежей так завышены, что производство становится нерентабельным, или помещения требуют капитального ремонта, т.е. значительных финансовых расходов, которые не зачитываются в сумму арендных платежей и нет гарантий, что договор аренды после понесенных предпринимателем затрат не будет расторгнут. Поэтому местным органам власти необходимо совместно сформировать перечень неиспользуемых площадей, разработать конкурсные требования и организовать проведение открытых конкурсов на заключение долгосрочных договоров аренды указанных помещений с обязательным условием их целевого использования. При этом предусмотреть систему льгот для малых предприятий, занимающихся приоритетными для экономики республики видами деятельности.

В заключение подчеркнем, что государственная поддержка и развитие малого предпринимательства – не разовое мероприятие. Это должно быть многолетней системной работой, включающей участие государственных и негосударственных структур, в первую очередь, самих предпринимателей, целью которой является наше общее благосостояние. Чем больше у нас успешных предпринимателей и производств, тем богаче будет республика, тем больше шансов у каждого из нас достойно жить и без страха смотреть в будущее. И только понимание роли малого предпринимательства, его всесторонняя совместная поддержка государством смогут помочь всем нам преодолеть трудности и обрести необходимую устойчивость в завтрашнем дне.

Литература

1. *Аралов А.С., Еромихин Б.М. и др.* Муниципальное управление: комплексная поддержка предпринимательства. – М.: Логос, 2001. – 72 с.
2. *Коршикова Е.В.* Формы использования муниципального имущества для осуществления предпринимательской деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Новосибирск, 2001.

ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ ИНВЕСТИРОВАНИЯ В РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСТАНА

Т.Т. Жапаров
канд. экон. наук, доцент
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Интерес в обществе к инвестиционно-инновационной тематике, возможностям активизации научно-технического потенциала общества, равно как и акцентирование важности ивестиционно-инновационной составляющей в общеэкономических программах развития государств, во многом обусловлен тем фактом, что сейчас наука входит в число главных факторов, определяющих экономическую и политическую мощь любого государства.

В последние годы произошла значительная перегруппировка источников и ресурсов, определяющих экономический рост. На смену традиционным экстенсивным факторам пришла инновационная направленность экономики. В развитых странах более трех четвертей прироста валового внутреннего продукта приходится на долю новых знаний, воплощенных в высокотехнологичной продукции и технологиях, в методах

организации производства и повышении уровня образования населения, то есть на долю того, что современным языком называется инновационной экономикой.

Вместе с тем, мировой кризис ликвидности и последние финансовые потрясения на фондовых рынках снижают инвестиционную активность. Этот процесс коснулся и Кыргызстана. В своем послании народу Кыргызстана президент КР К.С. Бакиев в качестве одной из важных задач назвал адекватное реагирование на проявление мирового финансового кризиса: "Мы уже наблюдаем первые признаки замедления инвестиционной активности. Поэтому уже сейчас должны быть приняты меры по мобилизации внутренних ресурсов" [1].

Сегодня новые подходы в инвестиционной политике Кыргызстана являются важным инструментом проведения необходимых структурных сдвигов в экономике и адекватного реагирования на угрозы и риски, стоящие перед республикой. Одним из таких подходов является исходная нацеленность не на увеличение масштаба вложений, а на опережающее улучшение качества и расширение структурного разнообразия инвестиционных ресурсов инновационной направленности.

Следовательно, под инновационными инвестициями понимаются средства, вкладываемые в воспроизводство инновационных ресурсов или вовлекаемые в процесс воспроизводства уже в виде инноваций (техника, технологии, новые кадры с новой квалификацией, информационные ресурсы, интеллектуальные ресурсы и пр.), которые приводят к качественным и количественным улучшениям производственной деятельности.

Необходимо отметить, что экономика Кыргызстана характеризуется растущим технологическим отставанием от индустриально развитых стран. Основными причинами усиливающими технологический разрыв являются: сокращение финансирования государством научно-технических мероприятий, отсутствие информации о разработках новых методов управления инвестиционно-инновационной деятельностью, недостаток квалифицированных кадров, незначительное число предприятий, где внедряются инновации, прекращение исследовательской работы на самих предприятиях, отсутствие обучения специалистов по инновациям и др.

На наш взгляд, современное состояние инвестицинно-инновационной деятельности в Кыргызской Республике можно охарактеризовать как стадию формирования Национальной инновационной системы (НИС). Формирование нормативно-правовой основы НИС происходит в соответствии с Концепцией государственной инновационной политики Кыргызской Республики. В рамках поддержки инновационной деятельности предприятий и организаций Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 января 2003 г. за №28 был создан Государственный инновационный фонд, а также принят ряд документов, регулирующих инновационную деятельность. Это положение об инновационных проектах Кыргызской Республики, Положение о финансировании инновационных проектов за счет средств Государственного инновационного фонда Кыргызской Республики, Положение о порядке создания и функционирования научно-инновационных комплексов, созданных на базе вузов и НИИ. Разработана и принята Государственная программа по формированию и развитию Национальной инновационной системы Кыргызской Республики на 2006–2015 гг., целью которой является переход к инновационной экономике на основе отечественного и иностранного научно-технического и интеллектуального потенциала.

Анализ бюджетных ассигнований последних лет констатирует ограниченность бюджетного финансирования науки на стабильно низком уровне, и не приоритетность данной статьи расходов в экономической политике государства.

Основным источником финансирования науки в республике является государственный бюджет, за исключением опытно-конструкторских работ (ОКР), которые финансируются за счет средств промышленных предприятий и инвесторов. По данным Национального статистического комитета КР, за период 2000–2008 гг. объем инвестиций в инновационную деятельность за анализируемый период составил около 1,8 млрд. сомов, расходы бюджета на ассигнования на науки не превысили порога 0,2%. Столь низкий уровень финансирования науки можно объяснить наличием в обществе множества нерешенных внутренних проблем, многие из которых носят долгосрочный стратегический характер, непризнанием стратегической роли инвестиционно-инновационной деятельности в экономическом развитии республики.

Как показывает анализ, инновационная деятельность из 492 промышленных предприятий республики, взятых на учет промышленным сектором Национального статистического комитета КР, осуществляется лишь на 45 предприятиях. В большинстве промышленных предприятий республики (64,4%) длительность инновационного цикла составляет 3 года и более. Это наблюдается на предприятиях текстильной, швейной, металлургической отраслей, в производстве машин и оборудования. Почти на 20% предприятий длительность инновационного цикла не превышает 1 года (производство пищевых продуктов и табака) и немногим более 16% предприятий укладываются в двухгодичный цикл инновационной деятельности. Тем самым, предпринимается попытка ускорения деловой активности малым бизнесом путем внедрения инноваций опережающими темпами. Субъектам малого инновационного предпринимательства свойственно оперативное принятие управленческих решений, позволяющих сократить длительность инновационного цикла, низкий уровень накладных расходов и, наконец, минимальный уровень бюрократических процедур в деятельности.

Результаты проведенного анализа показали, что одним из направлений, воздействующих на инновационное развитие предприятий, является обретение новых рынков сбыта, причем 45% обследованных предприятий предпочитают находить таковые в странах дальнего зарубежья, 34% – в странах СНГ и 20% предприятий – в Кыргызстане.

Благоприятным признаком и фактором развития инновационной деятельности предприятий промышленности можно назвать стремления субъектов к созданию новой продукции, улучшению ее качества, соответствию современным стандартам менеджмента качества, диверсификации продукции, повышению гибкости производства. Это нашло отражение на предприятиях обрабатывающей промышленности, по производству пищевых продуктов и табака.

Группировка предприятий по инновационной деятельности [2]

Инновационная деятельность	Число предприятий	В % к общему числу
Замена снятой с производства устаревшей продукции	32	36,6
Улучшения качество продукции	10	11,7
Расширение ассортимента	14	16,4
Повышение гибкости производства	15	17,6
Сохранение и расширение рынков сбыта	14	16,4
Всего	85	100

В результате проведенного анализа были выявлены основные факторы, препятствующие развитию инновационного процесса в промышленности Кыргызстана. Это прежде всего, недостаток собственных средств, отсутствие финансовой поддержки со стороны государства, низкий платежеспособный спрос на новую продукцию, высокая стоимость нововведений, длительный срок их окупаемости. На эти факторы указали 10–11% обследованных предприятий. Недостаток собственных денежных средств как основной фактор, тормозящий инновационную направленность, отметили около четверти обследованных предприятий отрасли.

Результаты исследования инновационной деятельности промышленных предприятий республики свидетельствуют о :

- крайне незначительном внедрении инноваций на промышленных предприятиях республики;
- небольшом объеме выпускаемой инновационной продукции и технологий;
- проблеме недофинансирования, т.е. отставании уровня инновационной активности промышленных предприятий в регионах республики;
- ограниченности деятельности промышленных предприятий в совместных проектах, исследованиях и разработках;

- недостаточной государственной поддержке инвестиционно-инновационной сферы и др.

Как известно, особенностью становления инвестиционно-инновационной деятельности в трансформирующейся экономике является его приоритетное государственное регулирование. Любой инвестиционно-инновационный процесс вызывает необходимость как создания новых, так и перестройки уже функционирующих смежных производств и предприятий. Следовательно, государственное управление инвестиционно-инновационным процессом играет большую роль в экономике, так как государство должно взять на себя организационную, финансовую, законодательную часть обеспечения инвестиционно-инновационного процесса.

Эффективное управление инвестиционно-инновационной деятельностью в республике предполагает, на наш взгляд, создание инновационной инфраструктуры.

В этих условиях, на наш взгляд, важным механизмом активизации инвестиционно-инновационной деятельности являются:

- создание благоприятного инвестиционного климата во всех регионах, так как от экономических, социальных, политических, правовых, организационных и иных условий зависит привлекательность и целесообразность инвестирования в экономику страны;
- стимулирующая система налогообложения, ориентированная на создание предприятиям благоприятного экономического климата на основе снижения налогового бремени с целью повышения обновления их основных фондов, роста затрат на НИОКР, внедрения в производство продуктивных инноваций;
- внедрение венчурного финансирования, предполагающего участие наряду с венчурными фондами пенсионных фондов, страховых компаний и коммерческих банков республики;
- рост инвестирования сбережений населения, введение системы их страхования через законодательное гарантирование вкладов населения;
- финансирование инновационных проектов, которые связаны с развитием высокотехнологичных направлений;
- развитие лизинга наукоемкого оборудования и приборов, как способа мобилизации капитала;
- оказание поддержки малому предпринимательству в реализации инвестиционно-инновационных программ и проектов за счет бюджетных средств и др.

Литература

1. *Бакиев К.С.* Послание к народу Кыргызстана. – Бишкек, 2007.
2. Инновации в КР: Сборник Нацстаткомитета КР. – Бишкек, 2008.
3. *Мусакожоев Ш.Б., Бубнов В.Г.* Состояние и направление инновационной деятельности в Кыргызстане // Экономика и статистика. – 2003. – №4. – С. 24–32.
4. *Жапаров Т.Т.* Роль и значение венчурного инвестирования в инновационной деятельности // Вестник КНУ. Сер. 1. Вып. 2. – Бишкек: КНУ, 2009. – С. 159–161.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ И СПОСОБАХ НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

А.К. Рысбаева
и.о. доцента программы "Финансы и кредит"
Бишкекской финансово-экономической академии

В современных условиях развития экономики в Кыргызстане, как и в других странах, особо актуальной задачей является максимальное пополнение государственного бюджета и обеспечение его сбалансированности по доходам и расходам.

В решении проблемы дальнейшего роста налоговых поступлений в бюджетную систему и повышения уровня собираемости налоговых платежей немаловажное значение имеет переход к эффективной системе налогового прогнозирования и планирования как на макро-, так и на микроэкономическом уровне.

Какова же роль и сущность взаимодействия и влияния налогового планирования на разных уровнях управления экономикой?

Налоговое планирование, как и любая сфера финансовой деятельности, носящая управленческий характер, призвано выполнять функции анализа, контроля и собственно функции планирования и прогнозирования и др. Поэтому роль и функции налогового прогнозирования и планирования наряду с функциями, осуществляемыми налоговыми органами республики по управлению налогами (мобилизацией налогов и сборов в бюджетную систему, налоговое администрирование, прогноз налогового потенциала, мониторинг поступлений и т.д.), приобретают особое значение.

Налоговое планирование в условиях становления рыночных отношений хозяйствования является одной из самых молодых отраслей финансовой науки. Поэтому как научное направление налоговое планирование требует раскрытия концептуальных основ, как область практической деятельности оно основывается на конкретных приемах и способах принятия решений по управлению налогообложением.

Значимость теоретических и методологических аспектов налогового планирования возрастает в условиях мирового финансового и экономического кризиса, усложняющегося налогового законодательства и связанного с ним механизма и методологии налогового учета, перехода к международным стандартам финансовой отчетности, глобализации хозяйственной деятельности предприятий и экономики любого государства.

Налоговое планирование на государственном уровне должно стать сферой деятельности, позволяющей смягчить воздействие внешней среды на текущие и перспективные условия функционирования предприятий. Это возможно при формировании соответствующей теоретической, законотворческой, технической, статистической и информационной базы налогового прогнозирования и планирования[1].

Налоговое планирование как отдельная дисциплина не внедрена в учебные планы вузов республики на таких специальностях, как "Государственное управление" или "Налоги и налогообложение", недостаточно квалифицированно проводятся научные исследования в этой области, не всегда результаты исследований правильно отражают содержание и особенности экономики Кыргызстана.

О слабой технической, статистической и информационной базе налогообложения говорит тот факт, что создание единого окна для налогоплательщика уже в течение 5–7 лет находится в стадии его начального внедрения. Качество налоговой статистической обработки (анализ) данных не отражает своевременную реальную картину влияния налоговой нагрузки на экономические процессы. Например, практически отсутствует специальная статистика, отражающая степень влияния налоговой составляющей на развитие (или замедление) инвестиционных процессов, социально и экономически значимых секторов экономики (пищевая промышленность, сельское хозяйство, медицина, образование, страхование и т.д.).

Особое место в налоговой политике государства занимает проблема защиты отечественных товаропроизводителей (одновременное снижение ставки НДС на импорт

---

[1] *Юткина Т.Ф.* Налоги и налогообложение. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 240.

и НДС на внутреннюю поставку продукции снижает конкурентоспособность продукции отечественных производителей).

О слабой законодательной и нормативной базе налогообложения говорят следующие два важных факта. Это, во-первых, частые изменения налогового законодательства. Так, после введения Налогового кодекса Кыргызской Республики (НК КР) в 1996 г. в него было внесено более 5000 изменений). Новая редакция Налогового кодекса (от 2.10.2008) с начала 2009 г. уже претерпела множество кардинальных изменений. Во-вторых, в большинстве случаев бухгалтерская прибыль предприятия выше налогооблагаемой прибыли (это, конечно, хорошо, если такая цель преследуется), при этом процесс гармонизации налогового и бухгалтерского учета требует более квалифицированного подхода. Все это снижает эффективность управления налогами и сборами государства, не обеспечивает равновесия между фискальной и регулирующей функциями налогов в той или иной отрасли экономики, не учитывает особенностей развития региона и др.

В настоящее время возрастает значимость налогового планирования на предприятии. Налоговое планирование является важным условием экономического и инвестиционного развития предприятия. На предприятии налоговое планирование осуществляется с учетом роста качественных и количественных параметров ведения бизнеса, отраслевых особенностей и предполагает использование различных способов и сложных методов оптимизации налоговых отчислений.

Как научное направление налоговое планирование на уровне предприятия также требует раскрытия концептуальных и теоретических основ и подходов, как область практической деятельности оно основывается на конкретных способах принятия решения по управлению налогами, позволяющих смягчить воздействие налоговых рисков и угроз.

На практике налоговое планирование на предприятии как система и финансовая сфера деятельности быстро реагирует на разные обстоятельства, связанные, во-первых, с экономической нестабильностью и нестабильностью сложного механизма налогообложения государства, во-вторых, с колебанием деловой активности и налогового потенциала региона и, в-третьих, с высоким уровнем налоговой нагрузки предприятий.

Теория и практика налогообложения подтверждают, что уровень налогового бремени хозяйствующих субъектов не должен превышать 35%, в то время как уровень налоговой нагрузки отечественных предприятий значительно превышает данный показатель (табл. 1).

Таблица 1

Уровень налогового бремени на примере предприятий республики[1]

Предприятие	Налоги, % от	
	добавленной стоимости	выручки
ОАО “Ташкумыр” (угледобывающая промышленность)	44,4	22
АО “Тулпар” (транспортное предприятие)	43,2	11
АО “Кыргызторгтехника” (ремонт промышленных холодильников)	43,1	17
АО “OREMI” (предприятие машиностроения)	28,8	20
ОсОО “GALENPHARM” (производство медицинских препаратов)	21,4	8

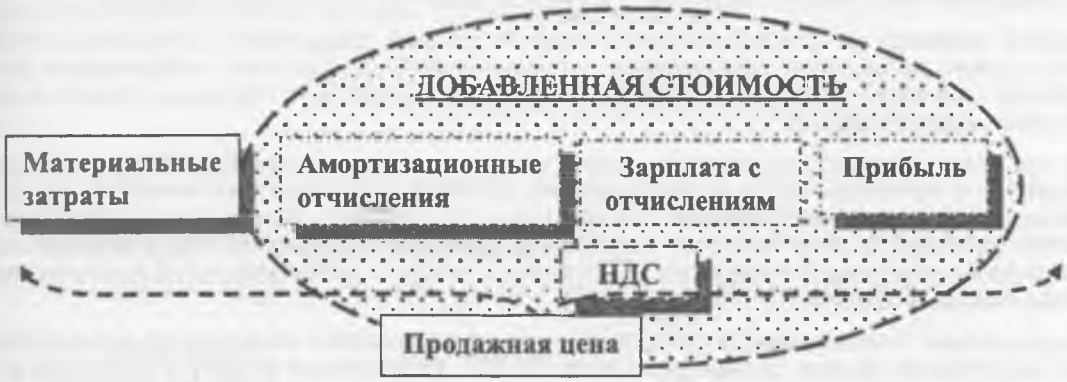
Налоговое планирование на предприятии представляет собой сложный интеграционный процесс, заключающийся в упорядочивании хозяйственной деятельности в соответствии с действующим налоговым законодательством, политикой и стратегией экономического развития предприятия и является одним из видов общеэкономического и финансового планирования на предприятии.

Налоговое планирование на предприятии как часть управления финансово-хозяйственной деятельностью зависит от организационно-правовой основы, менеджмента и политики управ-

[1] По данным финансовой отчетности указанных компаний.

ления, отраслевых особенностей режима налогообложения и организации налогового учета, стадии жизненного цикла развития и естественных колебаний деловой активности и других факторов.

Как известно, система налогообложения охватывает все составные части добавленной стоимости[1]. Сложность налогового планирования на макроуровне заключается в том, что государство не учитывает отраслевые особенности структуры добавленной стоимости при формировании налоговой политики (см. рисунок).



Структура добавленной стоимости.

В чем же особенность налоговой реформы в условиях мирового финансового кризиса?

Развитые страны. Развитие экономического кризиса в развитых странах изменило повестку дня налоговой реформы. Многие развитые страны обсуждают или уже применяют антикризисные программы, в том числе и налоговые.

Кыргызстан. Накануне кризиса в Кыргызской Республике была принята новая редакция НК КР. Новая редакция содержит целый ряд важнейших новаций в системе налогообложения. Это:

- усиление налогового администрирования,
- введение новых или отмена некоторых налогов,
- изменения в механизме исчисления налогов,
- введение специальных налоговых режимов, включая снижение ставки налога на прибыль, НДС и др.

Однако налоговая реформа Кыргызской Республики, конечно, не связана с прямым или косвенным влиянием глобального финансового кризиса на нашу экономику, но ее принятие совпало с этим глобальным экономическим явлением и процессом.

Развитые страны. В условиях кризиса внедрение предприятиями отдельных способов налогового планирования становится более безопасным. Этому способствуют такие факторы, как уменьшение спроса, снижение доходности, удорожание кредитов, субсидирование и т. д. Использование подходов к налоговому планированию объясняет налоговикам, почему компания изменила ценовую, кадровую, маркетинговую и производственную политику и т. д.

Например, при снижении спроса безопаснее становятся способы, основанные на низкой наценке. Это имеет место, когда группа компаний-партнеров перераспределяет прибыль между своими участниками за счет того, что одна организация продает другой товары по заниженной цене. Снижение цены на товары или основные

[1] *Александров И.М.* Налоги и налогообложение. – М.: Дашков и К0, 2006. – С. 85.

средства поставщик может объяснить отсутствием или падением спроса, дефицитом оборотных средств и т.д.

В таких нестандартных внешних условиях развития экономики возрастает число необычных сделок, снижается риск для налогоплательщика попасть под внимание налогового органа, особенно если за предшествующий кризису период налогоплательщик не выделялся.

В условиях разразившегося глобального финансового и экономического кризиса многие зарубежные предприятия оправданно снижают заработную плату своих сотрудников, что ведет к уменьшению налоговых выплат. На требование профсоюзов или контролирующих органов повысить зарплату компания может ответить, что в данный момент это невозможно – нужно дождаться окончания кризиса.

Другой пример: по итогам саммита стран "большой двадцатки" выработан новый свод правил по надзору, управлению и обеспечению прозрачности оффшорных банковских центров, что также потребует применения соответствующих способов налогового планирования.

Кроме того, в развитых странах можно объяснить рост числа безработных, числа убыточных предприятий и их поглощение другими прибыльными компаниями под влиянием финансового кризиса. Присоединив убыточную компанию, организация может расширить свой бизнес и уменьшить налог на прибыль за счет накопленных убытков поглощаемой компании. В условиях кризиса отрицательный финансовый результат не редкость.

Кыргызстан. Увеличивается риск для налогоплательщика обратить на себя внимание налогового органа. Новая редакция НК КР, вступившая в силу в условиях мирового финансового кризиса, в отличие от развитых стран, наоборот, подталкивает предприятия увеличивать заработную плату. Это связано с тем, что минимальная облагаемая база по подоходному налогу должна быть не менее 6100 сом.[1] (хотя сейчас планируется, что это временная норма).

В условиях развивающейся экономики Кыргызстана наблюдается слабая тенденция снижения количества нерентабельных предприятий (табл. 2), номинальный рост заработной платы[2], рост (но не снижения) цен, если верить статистическим данным, наблюдается тенденция снижения уровня безработицы.

Таблица 2

Количество нерентабельных предприятий в Кыргызской Республике[3]

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Всего предприятий	9436	9767	10059	10323	12235
Число убыточных	3777	3844	3889	3486	3922
Уд. вес убыточных, %	40,03	39,36	38,66	33,77	32,06
Прибыль в % к выручке	8,7	19,0	12,4	13,3	15,5
Убытки в % к выручке	6,0	4,5	5,0	6,5	5,7
Соотношение прибыли и убытков	1,4	4,3	2,5	2,0	2,8

Очень интересно проследить и провести сравнительный анализ способов налоговой оптимизации на примере разных стран, но объем данной статьи не позволяет этого сделать.

---

[1] Налоговый кодекс Кыргызской Республики, ст. 163. Нормативные акты Кыргызской Республики. – 2008. – №43.

[2] Номинальная средняя заработная плата в Кыргызстане по итогам 2008 г. составила 5422 сома. Такие данные приводит НСК КР. За последний год средняя зарплата в Кыргызстане выросла на 36%. Это больше, чем в 2007 г., на 4,7%. В то же время реальный рост средней заработной платы (без учета инфляции) не превысил 8,8%, а в 2007 г. составил 10,2%. Как сообщает НСК КР, в Кыргызстане в настоящее время официально зарегистрировано 67,3 тыс. безработных. Последние два года этот показатель снижается. В 2007 г. количество безработных сократилось на 3,3 %, в 2008 г. – на 5,6%.

[3] Кыргызстан в цифрах: Статистический сборник НСК КР. – Бишкек, 2008. – С. 202.

Таким образом, на макроэкономическом уровне налогового планирования эффективный путь видится не в простом снижении налоговых ставок, а в "тонкой настройке" налоговой системы, улучшении качества прогнозирования и планирования налогового потенциала, которая позволила бы усилить стимулирующее и регулирующее влияние налогов на экономическую активность в сельском хозяйстве, промышленности, на занятость населения и др.

Налогоплательщикам система налогового планирования так же предоставляет возможность самостоятельно на основе анализа своей финансово-хозяйственной деятельности определять зоны налогового риска, оптимизировать структуру и объемы налоговых платежей, налоговых преференций, использовать судебную практику по налоговым вопросам и правильно оценивать возможные налоговые претензии и тем самым увеличить капитализацию прибыли на развитие.

ТРАНСФЕРТНОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В УПРАВЛЕНЧЕСКОМ АНАЛИЗЕ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БИЗНЕСА

Т.Н. Шевченко
ст. преподаватель
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Проведение перспективного управленческого анализа, охватывающего краткосрочный период (как правило, до года), позволяет предприятию принимать тактические управленческие решения. Однако для разработки стратегии предприятию необходимы прогнозы и оценки, рассчитанные на более длительный отрезок времени. Они и формируются в процессе проведения стратегического управленческого анализа, который преследует различные цели, в том числе эффективность проведения реорганизации предприятия, сопровождающейся введением трансфертного ценообразования.

Оценка экономических последствий проведения реструктуризации бизнеса может стать прерогативой управленческого анализа. Речь идет о формировании такой организационной структуры, которая позволит повысить эффективность предпринимательской деятельности предприятия.

В условиях рыночных отношений, когда отдельным структурным подразделениям предоставлена определенная хозяйственная и финансовая самостоятельность, часто возникает необходимость определить цену продукта или услуги, по которой один центр ответственности передает свою продукцию другому центру ответственности. *Этот процесс установления внутренних расчетных цен между центрами ответственности одного и того же предприятия* и называется **трансфертным ценообразованием**. Таким образом, трансфертное ценообразование – это внутреннее образование, когда передача продукта или услуги происходит между подразделениями предприятия или организации.

"Трансфертное ценообразование – это своего рода феномен. Внутрифирменные операции не являются рыночными по своей природе, т.к. продукты и услуги на самом деле не продаются и не покупаются, как это принято между субъектами рыночных отношений"[1].

Трансфертное ценообразование является оптимальным, если оно обеспечивает максимально возможный маржинальный доход.

Трансфертные цены могут формироваться:

- На основе рыночных цен (возможных цен реализации).

---

[1] *Хонгрен Ч., Фостер Дж., Датар Ш.* Стенфордский и Гарвардский университеты. Бизнес-класс. Управленческий учет. 10-е изд. – М., 2008. – С. 928.

- На затратах предприятия.
- На основе договорных цен.

Особую популярность в странах с развитой рыночной экономикой получил "метод образования трансфертной цены на основе рыночных цен". Преимущество этого метода состоит в объективном характере рыночных цен. Этот метод применяется в условиях высокой степени децентрализации, когда структурные подразделения свободны в выборе внутренних и внешних покупателей и продавцов, когда полуфабрикаты наряду с его передачей в следующий передел могут реализоваться на сторону.

Однако этот метод имеет свои ограничения и недостатки, в том числе: обязательность развития рынка продукции и услуг, производимых подразделением, а также дополнительные затраты по сбору информации об уровне рыночных цен, которые несет предприятие.

Образование трансфертной цены, основанной на затратах организации, рассчитывается по принципу **"себестоимость плюс"**, то есть в трансфертную цену на продукцию передающего подразделения закладывается выбранный показатель себестоимости (нормативной, переменной или полной фактической себестоимости), а также фиксированной в виде процента размер прибыли этого подразделения. Преимуществами этого метода являются его *объективность и ясность*. Цена, рассчитанная этим методом, приближается к рыночной, что способствует принятию грамотных управленческих решений. Однако и здесь имеются свои недостатки:

- Передающее подразделение не заинтересовано в снижении своих фактических затрат, так как уверено, что установленная трансфертная цена не только покроет, но и превысит их на сумму наценки.
- По такой цене невозможно судить о степени эффективности работы передающего подразделения, а следовательно, и контролировать ее, так как постоянные затраты вуалируют реальную картину.
- С позиции предприятия, приобретение подразделением изделия внутри организации по трансфертной цене, рассчитанной на основе полной себестоимости, выгоднее, чем по рыночной цене.

Все перечисленные недостатки можно устранить, если рассчитывать трансфертную цену на базе *нормативных затрат*. В этом случае рассчитывается *нормативная трансфертная цена*. Превышение фактической цены над нормативной говорит об убыточности работы подразделения, обратное соотношение – о его эффективности. Но при высоком уровне инфляции этот процесс вообще оказывается бессмысленным. Кроме того, нормирование затрат приемлемо не для всех производств. Также нецелесообразно заниматься нормированием в условиях индивидуального и мелкосерийного производства.

В таких случаях может быть использован третий вариант расчета трансфертной цены на основе переменной себестоимости, то есть применения на данном предприятии системы "директ-костинг". В этом случае постоянные затраты подразделения будут покрываться из выручки организации. Этот вариант позволяет разработать оптимальную ценовую политику как для организации в целом, так и для ее структурных подразделений, находя оптимальное сочетание объемов производства и продажных цен. Кроме того, такая методика позволяет анализировать и контролировать деятельность подразделений. Одним из немаловажных факторов, принимаемых во внимание при установлении трансфертной цены, должна быть простота в ее подсчете и использовании. Но, к сожалению, ни одна из методик не может успешно обеспечить решение всех задач, стоящих перед организацией, применяющей систему трансфертного ценообразования, таких как:

1. Согласованность целей организации в целом и каждого подразделения в отдельности.

2. Гарантированность автономности деятельности подразделений.

3. Целенаправленное перемещение части прибыли между подразделениями или местами их размещения и минимизация экономических и кредитных рисков.

4. Предоставление информации полезной для оценки управленческих и экономических показателей деятельности подразделений.

В реальной жизни очень часто эти задачи вступают друг с другом в конфликт. На практике, при установлении трансфертной цены, как правило, существуют ограничения:

- Свобода выбора альтернатив ограничивается корпоративной политикой и подразделения не могут принимать самостоятельные решения.
- Сама организация влияет на внешнюю цену, если она является либо монополистом в производстве или потреблении, либо крупным производителем или потребителем.
- Имеется избыток или недостаток производственных мощностей при нескоординированной работе подразделений.

Специалисты выделяют ряд благоприятных факторов, способствующих установлению оптимальных трансфертных цен:

- компетентность сотрудников и ориентир на долгосрочные цели;
- автономность подразделений;
- анализ и обоснованность оценки работы подразделения центральным офисом;
- знание менеджерами всех доступных альтернатив в принятии решений, затрат и доходов;
- существование на рынке идентичного продукта.

"Важно помнить, что трансфертные цены должны быть гибкими и равнозначными для менеджеров разных уровней управления, быстро реагировать на изменяющиеся условия внутреннего и внешнего рынка, позволять направлять прибыль туда, где она будет использована с максимальной отдачей"[1].

В последнее время крупные кыргызские предприятия и организации столкнулись с проблемой масштаба управления. То есть с ростом предприятия топ-менеджеры вынуждены делегировать часть своих функций на средний уровень. Таким образом, происходит процесс децентрализации, проводится реструктуризация бизнеса и возникает необходимость создания механизма для установления внутренних цен, по которым подразделения оказывают друг другу услуги или даже продают продукцию. У компаний, производящих реструктуризацию бизнеса, возникает вопрос: что нужно производить внутри компании, а что закупать? Это вызвано тем, что в крупных компаниях насчитывается множество центров затрат, и только один центр доходов (отдел продаж), а также тем, что очень трудно оценить вклад каждого подразделения в конечный результат. А это, в свою очередь, вызывает многочисленные конфликты между руководителями подразделения по поводу того, кто сделал больше. Для частичного решения этих проблем и внедряют систему трансфертного ценообразования.

Независимо от применяемых организацией методов трансфертного ценообразования верхней границей трансфертной цены является рыночная цена на продукт или услугу. А нижняя граница может быть рассчитана по следующей формуле:

Трансфертная цена = Удельная переменная стоимость + Удельный маржинальный доход, утраченный подразделением в результате отказа от внешних продаж

Если полученная величина окажется ниже рыночной стоимости продукта (работы, услуги), то трансфертная цена окажется в найденном диапазоне и будет установлена путем переговоров (третий метод трансфертного ценообразования).

Иначе трансфертная цена бессмысленна, поскольку продукцию или услугу выгодно покупать у внешнего продавца. Если организация проводит реструктуризацию бизнеса, то возникает необходимость проанализировать эффективность мероприятий по этой реструктуризации с выделением самостоятельных подразделений бизнеса, введением системы трансфертного ценообразования и построением на этой основе учета и отчетности. Необходимость реструктуризации бизнеса вытекает также из планов развития предприятия. Например, предполагается вывод части подразделений на другую территорию. Реструктуризацию бизнеса нужно проводить поэтапно.

---

[1] *Нестеров В., Важнов А.* Управленческий учет как основа для принятия управленческих решений // Экономика и жизнь. – 2006. – №31.

I этап – выделение из организационной структуры предприятия головного и обособленных подразделений.

II этап – формирование трансфертных цен во взаимоотношениях между бизнес-подразделениями.

III этап – оценка эффективности мероприятий, связанных с реструктуризацией бизнеса.

Проведенная реструктуризация бизнеса: объединит работу всех сегментов; создаст мотивацию деятельности исполнителей; повысит ответственность и заинтересованность менеджеров в росте прибыльности работы каждого подразделения, а следовательно, в увеличении общей рентабельности и росте финансовой стабильности реструктуризированного бизнеса.

Для анализа перспектив реструктуризации бизнеса, для описания возможной обстановки, комплексной оценки состояния предприятия и его возможностей используются следующие классические методы:

- анализ сильных и слабых сторон предприятия, благоприятных возможностей и угроз (SWOT-анализ);
- оценка рыночного потенциала (спрос, платежеспособный спрос, цены, покупатели, поставщики, конкуренты, стратегические партнеры и т.п.);
- оценка производственных возможностей (состояние оборудования, уровень качества, потенциал технологий, гибкость по ассортименту, по срокам выполнения заказов, по объему производства и т.п.);
- оценка человеческих ресурсов (численность, укомплектованность, квалификация специалистов и менеджеров, наличие команды, корпоративного духа, отношение к изменениям, желание активно работать и учиться и т.п.);
- оценка материальных ресурсов;
- оценка финансового состояния и финансовых ресурсов.

Для различных подразделений одной компании выбираются различные критерии оценки эффективности их работы. Выбор критериев зависит от того, что находится в компетенции этих подразделений и за достижение каких показателей они могут нести ответственность. В соответствии с тем, какие критерии оценки эффективности прежде всего применяются к подразделению, оно может быть определено как *центр затрат, центр доходов, центр прибыли (профит-центр) или как центр инвестиций.*

Здесь важно определить, за какие виды деятельности и соответственно их результаты подразделение может нести ответственность. Практический опыт показывает, что улучшение результатов, после реструктуризации бизнеса может быть получено в основном за счет повышения эффективности использования имеющихся ресурсов и их развития. Причем, как правило, имеется серьезный потенциал (55–60%) повышения эффективности, который можно реализовать главным образом за счет совершенствования управления, в том числе и за счет использования трансфертного ценообразования.

ТРУДНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

И.В. Левина
и.о. доцента кафедры теоретической и прикладной экономики
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики,

В.Д. Проскурина
преподаватель кафедры теоретической и прикладной экономики
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

В общепринятом значении экономическое образование представляет собой систему форм и методов получения экономических знаний и навыков, необходимых для эффективной экономической деятельности, одно из основных средств формирования экономического мышления. Понятие экономического образования в Кыргызстане, как и в других странах СНГ, трактуется шире, чем в дальнем зарубежье, включая помимо собственно экономики еще и бизнес-образование. Широта и необходимость экономического образования, заложенные еще в последний период существования советской системы образования, сделали изучение курса экономической теории обязательным во всех учебных заведениях Кыргызстана. В этом несомненное преимущество по сравнению с другими странами, где изучение экономики не является обязательным.

Первым шагом в развитии массового экономического образования стали действия энтузиастов, начавших ещё в годы перестройки преподавать основы экономических знаний по различным, зачастую приспособленным программам. Эту инициативу поддержали органы управления образованием. В частности, по инициативе Министерства образования с 1993 г. в средних школах был введен курс "Введение в экономику". В этой же ступени появились программы по прикладной экономике, основам маркетинга, менеджмента и банковского дела. Новые веяния распространились на высшее образование. За последние 15 лет в стране стремительно выросло число экономических вузов и академий, почти в каждом техническом вузе открылись экономические кафедры и факультеты. Экономические факультеты превратились в бизнес-школы, где готовят специалистов по самым распространенным специальностям.

Совершенно очевидно, что в переходный период необходимо было сделать особый акцент на изучение самых основных терминов рыночной экономики западной модели. Это позволяло продемонстрировать ее преимущества перед советской командно-административной системой. Однако быстрый количественный рост системы экономического образования выявил очень существенные проблемы. Это, прежде всего, разработка и утверждение национальных стандартов экономического образования, в которых бы определялись его рамки, сложность, последовательность, системность. Необходимо было создавать программы, учебники и методическую литературу, адаптированную к реальным условиям экономического развития республики и потому понятную учителям, учащимся, всем, кто желает расширить свой экономический кругозор. Сюда же нужно отнести необходимость подготовки и переподготовки квалифицированных преподавателей, с теоретической подготовкой и опытом практической работы в переходный период к рынку.

Экономическая стагнация, сохраняющаяся в республике последние годы, негативно отражается на состоянии образования в целом и на экономическом образовании в частности. С одной стороны, все годы независимости Кыргызстан проводил политику поддержки образования, как главного сектора общественной жизни и необходимого условия для перехода к рыночным условиям. На обеспечение доступности и качества образования были направлены такие программы, как Президентская программа "Кадры XXI века" (1995 г.), Национальные программы преодоления бедности "Аракет" (1998 г.), "Аялзат" (1997 г.), "Новое поколение" (2001 г.), Национальный план действий по "Образованию для всех" (2002 г.), Национальная стратегия сокращения бедности (2003 г.), "Айыл мектеби (Сельская школа)" (2003 г.) и др. Для реализации Национальной программы "Кадры XXI века" и Образовательной программы "Билим" было заключено более 30 договоров и соглашений со странами ближнего и дальнего зарубежья по обмену студентами и преподавателями, стажерами-исследователями, аспирантами, докторантами, по проведению совмест-

ных семинаров, конференций, по созданию нового поколения учебников и учебных пособий для образовательных учреждений республики. Осуществление реформы системы образования было бы невозможно без помощи государственного бюджета КР и финансового содействия Азиатского Банка развития. С другой стороны, тяжёлое социально-экономическое положение Кыргызстана привело к ощутимому снижению финансирования системы образования (1991 г. – 6,0% ВВП, 1995 г. – 6,6% ВВП, 1997 г. – 4,9% ВВП, 1999 г. – 4,1% ВВП, 2001 г. – 3,9% ВВП, 2004 г. – 4,5%), что сказалось на бюджете образовательных учреждений и особенно на заработной плате педагогического состава. Сегодня она вдвое меньше потребительской корзины. В условиях стагнации общеобразовательная средняя школа встала на путь сокращения бесплатных образовательных услуг. Положение усугубляется нехваткой квалифицированных учителей и обусловленным таким положением резким падением уровня преподавания. Скудно оплачиваемый труд школьного учителя непрестижен. Высшая школа республики выживает в основном за счет многоканального финансирования. Если в дореформенный период источником дополнительного финансирования была хоздоговорная научно-исследовательская и проектная работа, то в условиях кризиса экономики финансирование высшего образования требует привлечения как государственных, так и частных средств. Диверсификация источников финансирования является отражением той поддержки, которое общество оказывает высшему образованию, и нуждается в дальнейшем расширении в целях обеспечения развития высшего образования, повышения его эффективности и поддержания на должном уровне его качества и адекватности. Государственная поддержка высшего образования и научных исследований по-прежнему имеет важнейшее значение для обеспечения сбалансированного решения образовательных и общественных задач.

Согласно Закону Кыргызской Республики "Об образовании", принятому в 2003 г., реформирование управления системой образования на всех уровнях предусматривает:

- диверсификацию системы по формам собственности, видам и формам образовательных услуг, уровням образования. Так, появились частные учебные заведения, введена контрактная форма обучения, вводятся программы обучения повышенного уровня, совместимые с вузовскими программами;

- существенное расширение академических свобод учебных заведений и видов предлагаемых ими образовательных услуг. Учебные заведения имеют право определять профили и специальности подготовки специалистов, разрабатывать и реализовывать разные по уровням образования и целевым назначениям программы обучения, не говоря уже об организации учебного процесса, внутреннего контроля за качеством образования, выборе форм и методов обучения и установления глубины изучения содержания преподаваемых дисциплин;

- значительное расширение спектра программ и их содержания, по которым учебное заведение может принимать самостоятельные решения. Учебные заведения также самостоятельны в выборе форм, методов и технологий обучения;

- демократизацию управления. Директора имеют право самостоятельно формировать кадровый состав учебного заведения. Развивается государственно-общественная форма управления средним профессиональным учебным заведением. Созданы такие совещательные органы, как Советы директоров, Попечительские и Педагогические советы.

Однако стремление реформировать образование не смогло предотвратить процессы его обесценивания, связанного с прямолинейным пониманием рыночных отношений в образовании: дал деньги – получи диплом. Исчезла высокая мотивация обучения, которая привела к господству формальной заинтересованности студента в результатах учебного труда (это особенно заметно в вузах). Под формальной мотивацией мы понимаем стремление получить документ об образовании и полное равнодушие к качеству профессиональных знаний. Такое положение привело к ухудшению подготовки кадров, усилению диспропорции между потребностями экономики и наличием квалифицированной рабочей силы.

Тревожное положение складывается в общеобразовательной школе, которая готовит абитуриентов для вузов. В последние годы здесь резко упала доля молодых преподавателей, и это грозит нарушить нормальный процесс смены поколений преподавателей в будущем. Из занятых ныне в школьном процессе обучения 7060 учителей 2099 являются людьми пенсионного возраста, которые с трудом усваива-

ют новые для них понятия. Средний возраст работающих учителей – 45–50 лет, а вузовских преподавателей ещё выше. Качественную характеристику учительского корпуса общеобразовательной школы можно было бы считать удовлетворительной. Действительно, из работающих педагогов имеют высшее образование более 68%, среднее профессиональное – 21%, незаконченное высшее – 10%. Но, с другой стороны, пожилые преподаватели с трудом усваивают новые понятия и технологии обучения. В выправлении этого положения могла бы помочь правильно организованная система повышения квалификации и переподготовки учителей. Из-за хронической нехватки денег подготовка и переподготовка специалистов для средней школы проводится от случая к случаю и игнорирует фундаментальные потребности образования. Указанные выше трудности нашли своё отражение и в преподавании экономики. Для средней школы характерен острый недостаток профессиональных преподавателей экономики. Этот предмет преподают: чаще – географы, историки; реже – учителя других предметов, вплоть до физкультуры. В вузах положение несколько лучше, но и здесь проблем хватает. Для оценки состояния экономического и бизнес-образования в Кыргызстане целесообразно использовать материалы исследования, проведённого в 2005 г. в рамках международного проекта (B&EE) на предмет состояния бизнес- и экономического образования в Центральной Азии. Результаты исследования были опубликованы осенью того же года в виде отдельного доклада – Central Asian Region [2].

Оценка качества программ бизнес- и экономического образования в странах Центральной Азии в 2005 г.

Оценка качества	Центральная Азия в целом	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан
Отличное	0%	0%	0%	0%	0%
Хорошее	14%	16%	10%	11%	18%
Удовл.	41%	48%	63%	35%	19%
Слабое	31%	28%	17%	31%	48%
Очень слабое	14%	8%	10%	23%	15%

Ни один из респондентов не оценил уровень экономического образования в регионе на “отлично”. Однако следует отметить, что в Узбекистане и Таджикистане, по сравнению с Казахстаном и Кыргызстаном, высокий уровень негативного мнения о состоянии бизнес- и экономического образования (в Узбекистане – 63%, а в Таджикистане – 54%). В двух других государствах положение представляется более благоприятным. В Кыргызстане уровень экономического образования более или менее устраивает почти две трети респондентов. Причина недовольства очевидна: низкое качество учебных программ (Таджикистан) и жесткий государственный контроль в области бизнес- и экономического образования (Узбекистан). А более позитивные мнения об уровне экономического образования в Кыргызстане и Казахстане, как отмечается в исследовании, “возможно, объясняются наличием хорошо разработанных многочисленных и, что важно, негосударственных бизнес- и экономических программ”.

Однако положительная оценка программ в Кыргызстане вовсе не означает отсутствие проблем. К их числу, на наш взгляд, относятся:

1. Недостаток высококвалифицированных преподавателей, особенно дающий знать о себе в школе.

2. Недостаток учебно-методической литературы, адаптированной к условиям Кыргызстана.

3. Низкий уровень материальной базы, препятствующий повышению качества образования.

1. Любое преобразование в системе образования начинается с учителя. В области преподавания экономических дисциплин ситуация представляется критической. Нет системы подготовки и переподготовки преподавательских кадров. Недостаточно учитывается опыт переподготовки, накопленный развитыми странами. Так,

в мировой практике существуют разнообразные формы повышения квалификации учителей экономики. Среди них: обучение по магистерским программам, обучение в аспирантуре и докторантуре, обучение на краткосрочных курсах и тренингах, проводимых как на платной, так и бесплатной основе, самостоятельное изучение новых методик и отдельных приёмов. Практика показывает, что чем лучше образовательная подготовка кадров, тем меньше социальных проблем, связанных с занятостью. Особенно эффективной мерой образование выступает при структурной безработице, поскольку позволяет работнику быстрее освоить новую специальность, если прежняя устарела, быть более мобильным. Важное значение имеет и профессиональная подготовка, приобретение и накопление производственного опыта. В области экономического образования остаётся много нерешённых проблем, обусловленных общими трудностями, стоящими перед образованием.

Современное экономическое образование для всего постсоветского пространства означает освоение нового понятийного аппарата, нового мышления и новых технологий обучения. Переход к таким технологиям требует постоянного обновления знаний. В современных условиях система экономического образования становится ориентированной как на молодёжь, так и на взрослых. Реальность экономики такова, что требуются квалифицированные кадры, умеющие уже не просто ориентироваться на конкретную профессиональную деятельность, а на освоение новых знаний, приобретение многофункциональных умений в быстро меняющихся условиях, что обеспечит профессиональную мобильность и конкурентоспособность специалиста, отвечающего запросам современного и перспективного рынков труда. Скорейшая адаптация уже функционирующей рабочей силы даст возможность повысить эффективность производства в целом.

Сфера образования в период реформирования экономики из бюджетной системы быстро превратилась в субъект смешанной экономики, у которой доля внебюджетных ассигнований стала занимать достаточно большое место в активах. Причем многие учреждения образования становятся учебно-научно-производственными и предпринимательскими комплексами. Обратим внимание на то, как увеличилось количество факультетов и отделений, готовящих специалистов экономического профиля. Они возникают даже в тех спузах и вузах, где их раньше не было. Остаётся открытым вопрос о качестве их подготовки, определяющей последующее трудоустройство.

Наряду с трансформацией, происходящей в традиционной сфере образования и профессиональной сфере подготовки кадров, возникает так называемый рыночный образовательный сектор. Предельный контингент обучающихся в каждом негосударственном учреждении лимитирован Министерством образования лицензией на право ведения образовательной деятельности и не может произвольно меняться самим образовательным учреждением. Тем не менее, и здесь мы видим обилие экономических специальностей. Обучающиеся по ним студенты оказываются перед теми же проблемами. Безусловно, сеть негосударственных образовательных учреждений создает предпосылки для частичного решения ряда проблем системы образования и профессиональной подготовки кадров. Привлечение дополнительных средств предпринимательского сектора на цели образования ведет к расширению возможностей удовлетворения потребностей населения в этом виде услуг. Это особенно актуально в региональном аспекте из-за сложившейся низкой мобильности населения, кроме того, для работников сферы образования появляется возможность дополнительного заработка, что способствует сокращению их оттока из этой сферы. Но остается открытой проблема качества подготовленных специалистов по всем (в том числе и экономическим) специальностям.

В целом, развитие негосударственного образовательного сектора в основном ориентировано на экономико-управленческое, юридическое и гуманитарное направление. Такая ситуация, с одной стороны, связана с большим спросом населения на рыночно ориентированные профессии, с другой стороны, коммерческие, предпринимательские структуры заинтересованы в приеме на работу по-новому подготовленных работников. Негосударственные (частные) образовательные учреждения, особенно школьные, предоставляют возможность получать элитное образование, тем самым создавая предпосылки для формирования слоя интеллигенции с нетрадиционным мышлением и поведением.

2. Последнее 15-летие ознаменовалось появление огромного количества учебно-методической литературы по различным отраслям экономического знания. Но проблема нехватки учебников остаётся актуальной. Школьные учебники в мас-

се поступают из России. Адаптированной для условий Кыргызстана литературы для учащихся почти нет. Особенно печально положение с литературой в сельских районах. Нет учебников на кыргызском языке. НПО бесплатно распространяют переведённые и изданные на русском и кыргызском языках учебники и учебно-методические пособия. Так, в 2004 году Общественное объединение преподавателей экономики (ООПЭ) издало учебно-методическое пособие "Фокус: экономика жогорку класстар учун" тиражом 3 тыс. экземпляров. Экземпляры данного издания были получены министерством образования республики, управлением образования при мэрии города Бишкек, отдельными библиотеками страны. Данное учебно-методическое пособие содержало 21 детально разработанный урок и позволяло в активной, динамичной, эффективной форме изучить базовые понятия и закономерности экономической науки. Дана четкая пошаговая процедура проведения занятия, каждый урок сопровождается материалами для моделирующих игр или для самостоятельной работы, включает процедуру оценки знаний, соответствующие задания и упражнения. В 2006 г. эта же организация издала аналогичное пособие для средних классов, а в 2009 г. планирует выпустить такое же пособие для учителей, работающих в начальных классах, где проводятся интегрированные занятия по экономике. В этом же направлении действуют и другие НПО, однако их усилия не могут полностью решить стоящих перед Кыргызстаном проблем. Их можно преодолеть только с помощью государства.

Многократно звучали различные предложения в адрес государственных структур, формулирующие пути выхода из сложившегося положения. В их числе:

1. Разработать и внедрить Национальную стратегию образования как единый консолидированный документ, определяющий долгосрочные цели, задачи и направления развития образования. Ее неотъемлемой частью должны стать государственный заказ и целенаправленное кредитование ряда дефицитных специальностей, имеющих важное значение для экономики государства. В этих условиях будут четко определены место, цели и задачи экономического образования, как составной части образовательной политики Кыргызстана.

2. Создать качественно новую модель управления образованием, основанную на активной роли общественности и усилении роли местного самоуправления с принципиальным отказом от распорядительных, авторитарных методов. Подобная модель поможет активно внедрять в образование новые методы экономического обучения. Кроме того, такая модель должна исходить из новых принципов менеджмента в образовании.

3. Ввиду невозможности полного финансирования учреждений образования государством разработать и внедрить реальный механизм привлечения внебюджетных средств, обеспечив полную прозрачность при их распределении. При этом основной упор в финансовом обеспечении должен делаться не на "кошельки" обучаемых, а на привлечение вузами спонсорских средств попечителей и на конкретный заказ конкретных фирм и предприятий, заинтересованных в получении высококлассных кадров.

Разумеется, высказанные предложения не исчерпывают полностью тему реформы образования в Кыргызстане. Однако, думается, что именно они, при условии их целенаправленного выполнения, должны создать надежный фундамент для превращения сферы образования в реальный стратегический ресурс устойчивого развития Кыргызстана в новом столетии.

В стратегию развития сферы образования и профессиональной подготовки можно заложить следующие принципы:

- Соответствие заинтересованности образовательного учреждения целям и интересам развития региона, в котором оно находится.
- Качественное образование, возможное только на высокой материальной базе учебных заведений.
- Оплата труда преподавателей, соответствующая высокой квалификации (в соответствии со спросом на их услуги),
- Повышение экономичности образовательного процесса.
- Преемственность образования в средней и высшей школе.

Материальная база учебных заведений является одним из важных факторов качества образования, в самом широком смысле этого слова. Она оказывает влияние не только на объем и возможность обучения, но и на формирование привычек, стимулов, культурного уровня студентов и слушателей. Под ее воздействием складываются и культура производства, и отношение к собственности, и комфортность. Всё это необходимо для успешного развития экономического образования.

Литература

1. Национальный доклад: О состоянии и путях развития Кыргызской Республики. Международный форум «Образование для устойчивого развития: на пути к обществу знания». http://cis.bsu.by/second.aspx?uid=50&type=Article
2. *Саидмурадов Л.* Бизнес и экономическое образование в РТ: проблемы и перспективы. – 2008. www.АКИpress.kg
3. Кут Билим. №10 от 16.03.07.
4. http://eastime.ru/analitic/1/4/178.html Образование в Кыргызстане: взгляд из-за рубежа.

ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЭКОНОМИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ УЛУЧШЕНИЯ ТОРГОВОГО БАЛАНСА

А.И. Турдалиева
докторант кафедры экономики,
Кыргызско-Турецкого университета "Манас"

Повышение конкурентоспособности экономики – одно из направлений реализации национальных экономических интересов. Достижение ее высокого уровня способствует эффективному распределению ресурсов и позволяет извлекать выгоды из международных экономических отношений, став необходимым звеном мирового хозяйственного оборота.

Для многих переходных экономик развитие и повышение конкурентоспособности экспортных отраслей крайне важно, так как сложившаяся в силу внутренних и внешних факторов структура экспорта и импорта не позволяет обеспечить необходимыми экспортными доходами и тем самым усиливает нестабильность всей структуры внешней торговли, платежного баланса и косвенно экономики.

Показатели внешней торговли традиционно занимают важное место в торговом балансе, одновременно определяя открытость экономики и вовлеченность страны в международные экономические процессы.

В рыночной экономике переходного периода состояние торгового баланса крайне важно, так как активный баланс стимулирует экономический рост через развитие экспортных отраслей, тем самым обеспечивая доходами в виде иностранной валюты для повышения резервов до достаточного уровня обслуживания платежей по государственному долгу, который характерен для многих переходных экономик. Пассивный же баланс, уменьшая экспортные поступления, требует финансирования в случае отрицательного платежного баланса, который нередко сопровождается бюджетным дефицитом. Несмотря на то, что торговый баланс во многом определяется внешнеторговой политикой государства, помимо этого на его состоянии сказываются динамика развития мировой конъюнктуры, валютный курс и развитость экономики.

С ростом открытости экономики Кыргызстана увеличивающийся внешнеторговый оборот (с 377,4 млн. долл. США в 1991 г. до 100 443,8 млн. долл. США в 2006 г.), очевидно, не складывается в направлении стабилизации экономики.

На рис. 1 показано, что с 1991 г. более чем 16 лет сохраняется тенденция превышения объема импорта над экспортом. Только в 1994 и 2001 г. было достигнуто положительное сальдо торгового баланса, которое объясняется значительным уменьшением импорта.

Другой причиной пассивного торгового баланса является нестабильный темп роста импорта и экспорта (рис. 2).

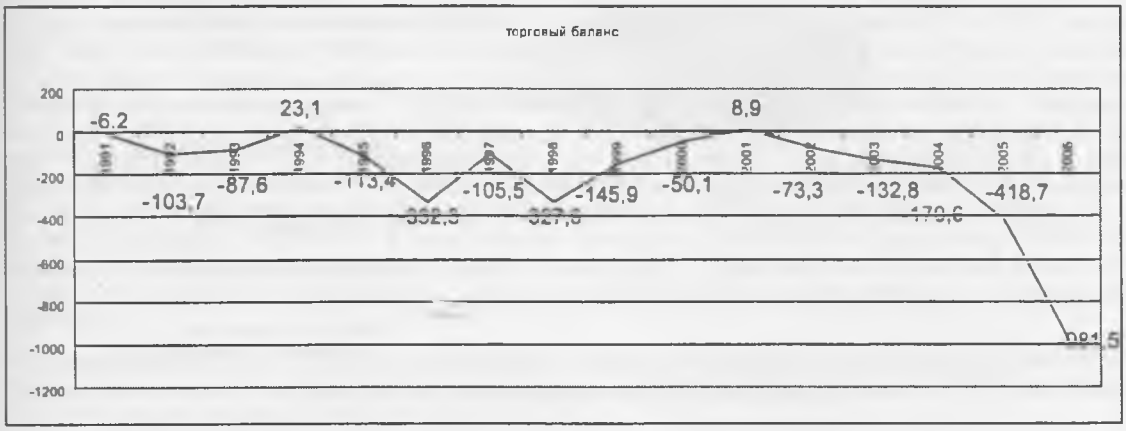


Рис. 1. Торговый баланс Кыргызской Республики за 1991–2006 гг.

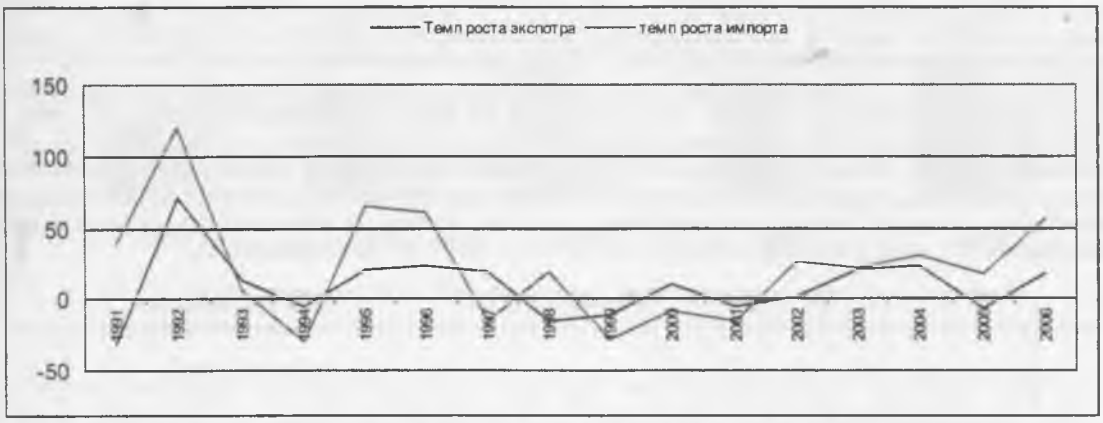


Рис. 2. Темпы роста экспорта и импорта за 1991–2006 гг. в % к предыдущему году.

Помимо этого наблюдается увеличение объема отрицательного торгового баланса, который при незначительном отрицательном балансе услуг и доходов не покрывается трансфертами и, таким образом, является основной статьей, задающей отрицательный баланс счета текущих операций. Следовательно, торговое сальдо является основной причиной отсутствия положительного баланса счета текущих операций. При сохранении такой ситуации с незначительным положительным балансом счета движения капиталов будет сложно финансировать платежный баланс без увеличения внешних заимствований. Для нашей же страны необходим активный торговый баланс как источник валютных стредств для оплаты международных обязательств по другим статьям платежного баланса. Итак, ситуация, в которой вся структура платежного баланса задается динамикой торгового баланса, делает уязвимой и зависимой экономику от ситуации на мировых рынках.

Учитывая большую долю импорта во внешнеторговом обороте, можно полагать о недостаточности объема производимых товаров, который не может полностью удовлетворить внутренний спрос (диаграмма 1).

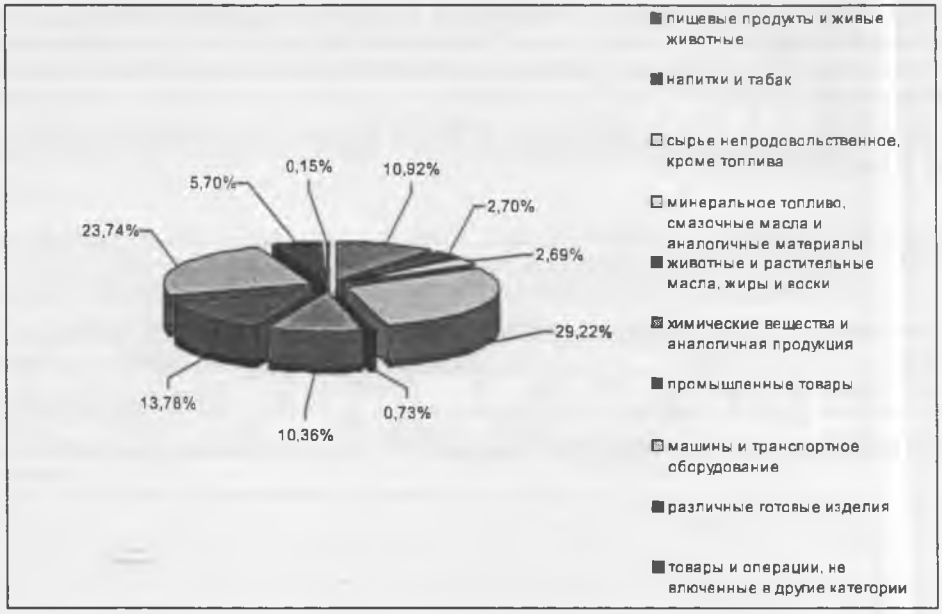


Диаграмма 1. Структура импорта в 2006 г.

Как видно из диаграммы, большую часть импорта занимает минеральное топливо, смазочные масла, которые республика вынуждена импортировать, их доля увеличилась с 25,9% в 2002 г. до 29,22 % в 2006 г. Наблюдается увеличение объема пищевых продуктов (мясо и мясопродукты, рыба, овощи и фрукты, сахар-сырец, сахар, кондитерские изделия из сахара, чай, пиво, сигареты и т.д.) с 20,90% в 2002 г. до 23,74% в 2006 г. Наибольшую долю в импорте занимают пшеница и пшеничная мука, по сравнению с 2002 г. (157 745,9 и 16 585,6 т соответственно). В 2006 г. (223 140,6 и 48 051,0 т соответственно) объем импорта вырос на 20,31% и 65,48% соответственно. После пшеницы и муки наибольшую долю имеют промышленные товары (кафель, чугун и сталь, энергогенераторные машины, уборочно-молотильные комбайны, станки, вязальные машины, насосы, легковые автомобили, детали и принадлежности автомобилей и т.д.) – 13,78 % в 2006 г. (диаграмма 2).

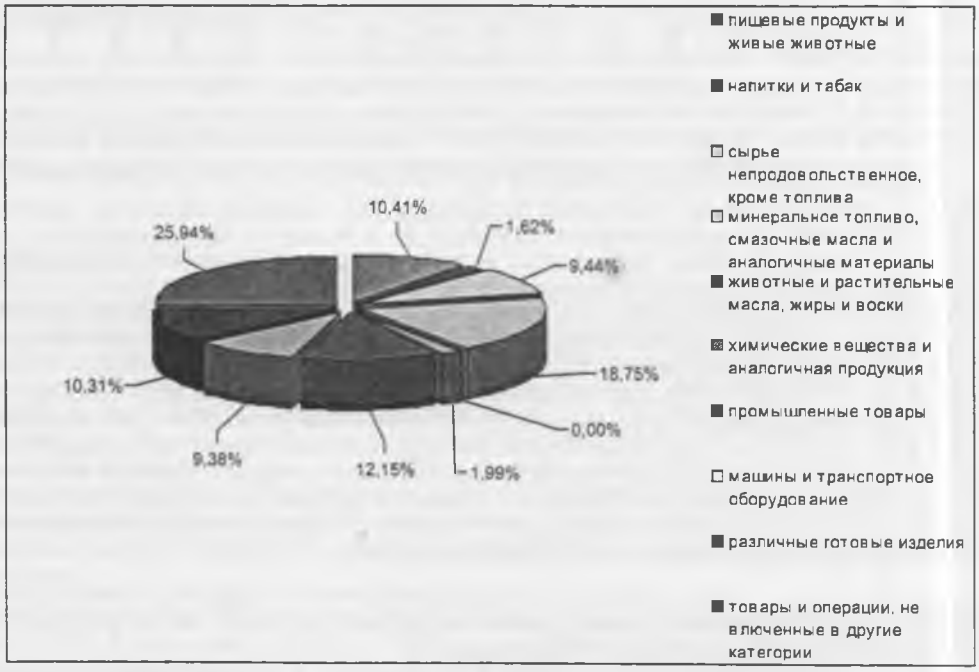
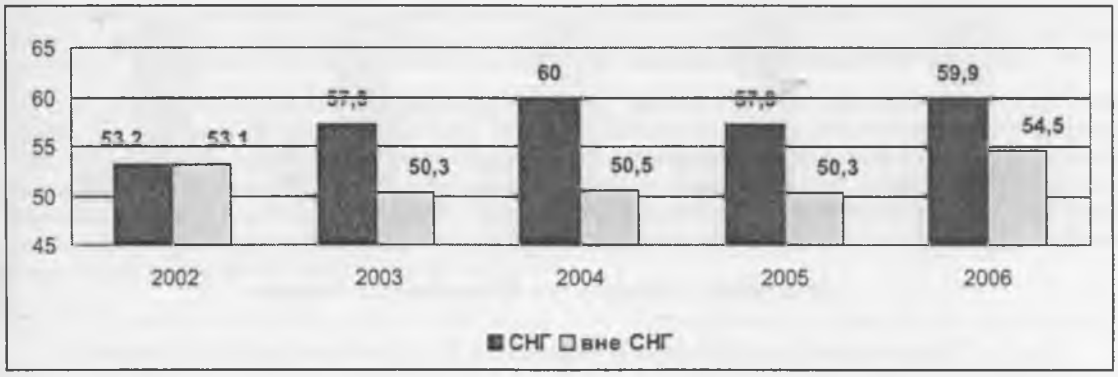


Диаграмма 2. Структура экспорта в 2006 г.

Как видно на диаграмме, большую часть экспорта составляет сырье (овощи и фрукты, шкуры, шерсть, хлопковое волокно, ткани, металлы и т.д.) и наименьшую часть – продукция обрабатывающих отраслей (строительные материалы, электроэнергия, минеральные воды и напитки и т.д.).

Таким образом, в импорте страны преобладает продукция обрабатывающих, а в экспорте – продукция ресурсодобывающих отраслей, что свидетельствует о значительной сырьевой концентрации импорта и сырьевой направленности экспорта. Известно, что экспорт первичных товаров в долгосрочном периоде оказывает обратный желаемому эффект на экономический рост, через два возможных канала может быть осуществлено негативное влияние на экономический рост. По гипотезе Сингера-Пребиша, низкая эластичность доходов спроса на первичные товары и постоянное снижение их доли в мировом торговом балансе, и второй возможный канал негативного влияния – уровень нестабильности рынков первичных товаров, которая приводит к ощутимым перепадам в доходах, получаемых от экспорта[1]. Таким образом, сырьевой экспорт чувствителен к конъюнктурным колебаниям, и чем дольше будет сохраняться ресурсная ориентированность экспорта, тем глубже будет происходить структурная деформация производства внутри страны в сторону развития ресурсных отраслей. А увеличение импорта способствует вытеснению отечественных производителей с внутреннего рынка и ухудшению его технологического уровня, тем самым снижая его конкурентоспособность на внутреннем и внешним рынках.

Географическая концентрация структуры импорта и экспорта показывает, что большая часть экспорта и импорта приходится на страны СНГ и вместе с тем постоянный торговый партнер отсутствует (рис. 3).



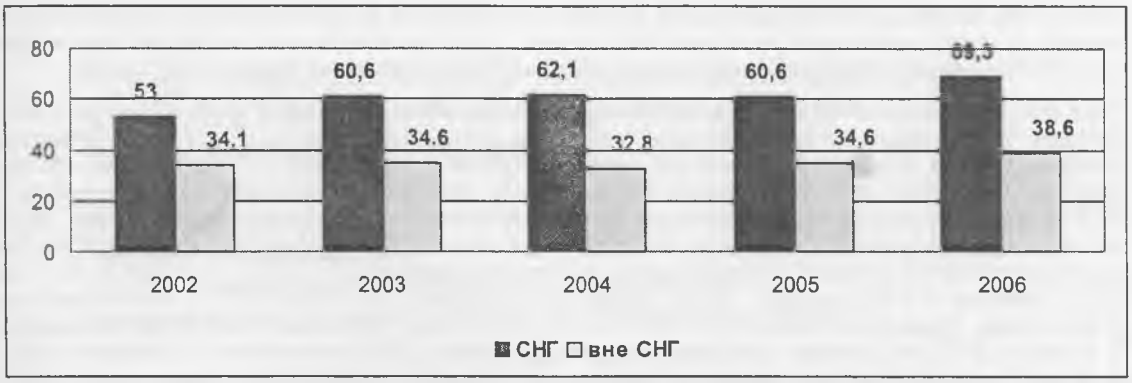


Рис. 3. Георгафическая концентрация экспорта и импорта (в %).

Концентрация экспорта варьируется в пределах 57,3% и 60,0% от всего экспорта, а импорт – в пределах 60,6% и 65,3% от всего импорта.

[1] *О. Селчук Эмсен.* Парадокс либерализации в экономике Средней Азии: неизбежность интеграции как одна из альтернатив // Реформа, 3 (35), июль-сентябрь 2007.

Таким образом, находясь в критической зависимости от внешней торговли, Кыргызстан отличается нестабильной и уязвимой отраслевой, географической структурой экспорта импорта. Изменение в структуре экспорта подтверждает то обстоятельство, что в мировой экономике за Кыргызстаном закрепляется место поставщика сырья.

Кроме того, отраслевая и географическая концентрация экспорта и импорта способствует легкой передаче внешних шоков в экономику. Иностранные инвестиции, как внешнеторговые потоки, также могут транслировать экономические шоки. Причем дестабилизирующую роль может играть как существенный на протяжении ряда лет приток капитала, так и резкое сокращение поступления инвестиций.

Помимо этого нестабильная структура экспорта и импорта не способствует решению бюджетных проблем. Поэтому текущее состояние платежного баланса влияет на общую экономическую ситуацию и на бюджетную систему. При этом решающее значение для состояния платежного баланса имеет торговый баланс. Таможенные пошлины в статье налоговых поступлений в доходной части бюджета составляют незначительную долю. Как показано на рис. 4, доля таможенных пошлин увеличилась с 7,46% в 2002 г. до 14,03% в 2006 г. Но несмотря на это увеличение, участие внешнеторговой деятельности в формировании доходной части бюджета остается незначительным. Доходы бюджета не могут полностью покрыть расходы и в государственном бюджете образовывается дефицит, значительная часть которого финансируется за счет внешних заимствований.

Рис. 4. Таможенные поступления в бюджет (в % к налоговым поступлениям).

Одной из причин, сдерживающих развитие торговли и экспортной деятельности, является неэффективная торговая политика. Предпринимаемые государством меры по регулированию внешней торговли долгие годы остаются неэффективными.

После вступления в ВТО, согласно принятым обязательствам, КР ежегодно пересматривает и утверждает таможенный тариф на ввозимые товары. Но эти изменения происходят не в пользу нашей страны. Например, согласно действующему таможенному тарифу, нулевые ставки таможенных пошлин в Кыргызстане составляют 46,6% всей товарной номенклатуры (этот показатель имеет тенденцию роста). В то же время сохраняются высокие импортные таможенные пошлины в КНР на ввоз кыргызстанской готовой продукции (лампы накаливания – 12%, сухофрукты – до 25%, цемент – 8%, ткани – 10%, швейные изделия – от 14 до 35%). Это является достаточно тяжелым бременем для кыргызстанских производителей-экспортеров. В рамках ВТО на уровне внешней политики между Кыргызстаном и Китаем условия наиболее преференциального режима в торговых отношениях не достигнуты[1].

Кроме того, Кыргызстан не имеет права вести протекционистскую политику даже в интересах отечественных экспортеров, не говоря об импортозамещающих отраслях.

Таким образом, на протяжении долгого периода отрицательное торговое сальдо формировалось в силу таких факторов, как отсутствие в экономике эффективных

[1] *Керимкулова М.К.* Проблемы и преспективы развития внешнеторговой политики Кыргызстанан в современных условиях: Автореф. ... канд. экон. наук. – Бишкек, 2007. – С. 15.

структур в экспортных отраслях, низкая конкурентоспособность, большая потребность в энергоресурсах и поставках оборудования, сырья; отсутствие средств для обновления материально-технической базы, что обусловило деформацию структуры экспорта на сырьевую направленность, тем самым экономическая динамика стала определяться поведением мировых цен на сырьевые товары и металлы, а также притоком иностранных инвестиций. В силу преобладания в экспорте сырья и продукции низкой степени переработки, страна становится зависимой, что может повлиять на ее экономическую безопасность. Вступление Кыргызстана в ВТО привело к изменениям во внешней торговой политике, в результате чего производителям сложно конкурировать на мировом рынке. Отечественные производители не выпускают товары, которые могут конкурировать на внутреннем и внешнем рынках. В силу некоторых факторов в последние годы не появились новые конкурентоспособные товары. Кроме того, государство не предпринимает необходимые меры и не использует инструменты таможенной политики, пуская сложившуюся ситуацию на самотек. Это все отражается в торговом балансе, который определяет неустойчивость всего платежного баланса и нестабильность всей экономики.

Для преодоления пассивного торгового баланса необходимо:

- разработать эффективные механизмы регулирования внешней торговли и использовать механизмы таможенного регулирования (пошлины, реэкспорт и т.д.), усиление антидемпинговых мер для защиты рынка и отечественных производителей;
- проведение маркетинговых исследований внешних рынков, исследовать внутренний рынок и выявить особенности, которые могли бы быть учтены при проведении мер по повышению конкурентоспособности экономики, создание марки отечественной продукции на внешнем рынке;
- путем государственного и негосударственного финансирования обеспечить улучшение технологического уровня, использование лизинга и изменение структуры экспорта в сторону преобладания продукции перерабатывающих отраслей;
- сформировать институциональную среду, включающую различные институты, такие как инвестиционные фонды, центры аналитических исследований и передовых технологий, посредством которых будет оказываться информационная, финансовая и прочая поддержка производителей, которая улучшит взаимодействие экспортоориентированных отраслей с остальными секторами экономики. Это позволит внешнеторговой деятельности страны стать эффективным инструментом в достижении экономической стабильности и роста.

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В РАЗВИТИИ НАУКОЕМКОГО СЕКТОРА В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

А.К. Жансариева
ведущий специалист
Центра экономических стратегий при Министерстве
экономического развития и торговли Кыргызской Республики

В соответствии с международными стандартами *инновация определяется как конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо в новом подходе к социальным услугам.*

Инновация может быть рассмотрена как в динамическом, так и в статическом аспекте. В последнем случае инновация представляется как конечный результат научно-производственного цикла (НПЦ).

Термины "инновация" и "инновационный процесс" близки, но не однозначны. *Инновационный процесс связан с созданием, освоением и распространением инноваций.*

Создатели инновации (новаторы) руководствуются такими критериями, как жизненный цикл изделия и экономическая эффективность. Их стратегия направлена на то, чтобы превзойти конкурентов, создав новшество, которое будет признано уникальным в определенной области.

Научно-технические разработки и нововведения выступают как промежуточный результат научно-производственного цикла и по мере практического применения превращаются в научно-технические инновации – конечный результат. Научно-технические разработки и изобретения являются приложением нового знания для его практического применения, а научно-технические инновации (НТИ) – это материализация новых идей и знаний, открытий, изобретений и научно-технических разработок в процессе производства с целью их коммерческой реализации для удовлетворения определенных запросов потребителей. Непременными свойствами инновации являются научно-техническая новизна и производственная применимость. Коммерческая реализуемость по отношению к инновации выступает как потенциальное свойство, для достижения которого необходимы определенные усилия.

Из сказанного следует, что инновацию – результат – нужно рассматривать неразрывно с инновационным процессом. Инновации присущи в равной мере три свойства: *научно-техническая новизна, производственная применимость, коммерческая реализуемость.*

Новизна инноваций оценивается как по технологическим параметрам, так и с рыночных позиций. С учетом этого строится классификация инноваций.

В зависимости от *технологических параметров* инновации подразделяются на продуктовые и процессные.

Продуктовые инновации включают применение новых материалов, новых полуфабрикатов и комплектующих; получение принципиально новых продуктов. *Процессные инновации* означают новые методы организации производства (новые технологии). Процессные инновации могут быть связаны с созданием новых организационных структур в составе предприятия (фирмы).

По типу *новизны для рынка* инновации делятся на: новые для отрасли в мире; новые для отрасли в стране; новые для данного предприятия (группы предприятий).

По *месту в системе* (на предприятии, в фирме) можно выделить:

- инновации на входе предприятия (изменения в выборе и использовании сырья, материалов, машин и оборудования, информации и др.);
- инновации на выходе предприятия (изделия, услуги, технологии, информация и др.);
- инновации системной структуры предприятия (управленческой, производственной, технологической).

В зависимости от *глубины вносимых изменений* выделяют инновации:

- радикальные (базовые);
- улучшающие;
- модификационные (частные).

Состояние инновационного потенциала любой страны можно правильно оценить лишь в том случае, если инновационная деятельность рассматривается в неразрывном единстве с научно-технической и производственной деятельностью, т.е. как единая органическая система науки, инновации и производства. Превращение этих трех видов деятельности в целостную систему наука – инновация – производство есть следствие и условие развертывания научно-технической революции.

В целом ряде научных трудов *инновационный потенциал трактуется как совокупность различных ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические и иные ресурсы, необходимые для осуществления инновационной деятельности.*

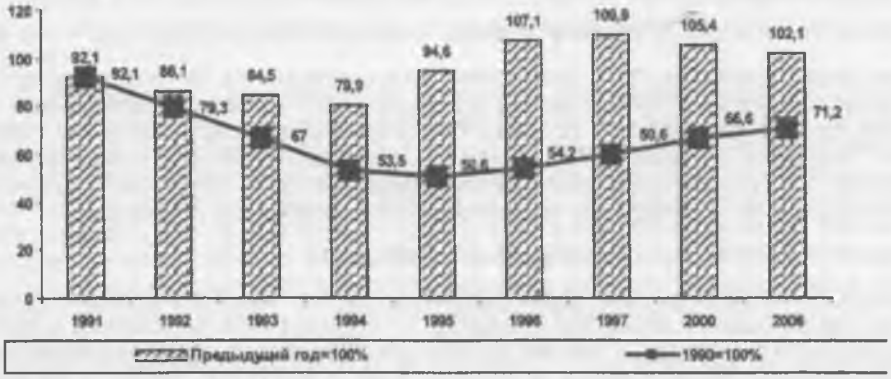
Инновационная деятельность – процесс создания инноваций, включающий прикладные исследования, экспериментальные разработки, подготовку и пуск производства, а также деятельность, обеспечивающую создание инноваций – научно-технические услуги, маркетинговые исследования, подготовку и переподготовку кадров, организационную и финансовую деятельность.

Главная цель развития научного потенциала – максимальное приближение прикладной науки к производству, к бизнесу, полная ориентация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) на конечный результат в форме внедрения результатов в производство, продажи лицензий на коммерческое их использование.

1. Анализ современного состояния и проблемы инновационного развития Кыргызстана

За годы проведения реформ в суверенном Кыргызстане при постоянной необходимости преодоления кризисных явлений в экономике первоочередной задачей стало не только восстановление и стабилизация, но и успешное дальнейшее развитие производства в стране.

Из динамики ВВП (см. рисунок) видно, что главным результатом прошедших лет стало преломление тенденции неустойчивых позиций в экономике (т.е. спада) и достижение относительно высоких темпов экономического роста (7%). Тем не менее эти достижения оказались недостаточными для заметного укрепления экономики и выполнения планов, связанных в первую очередь с расходами на обслуживание внешнего долга и сокращение уровня бедности в стране. В 2002 г. в Кыргызстане имели место серьезные проблемы в развитии экономики из-за: а) крупной аварии в золотодобыче, б) спада производства в энергосекторе и в) неблагоприятных погодно-климатических условий в сельском хозяйстве.



Динамика валового внутреннего продукта Кыргызской Республики за 1990–2006 гг.

Аграрный сектор и сфера услуг являются доминирующими секторами, обеспечивающими экономический рост в стране (удельный вес в структуре производства валового внутреннего продукта в среднем составляет 70%). Однако налоговые поступления от результатов их деятельности крайне ограничены.

В сельском хозяйстве поступления, в основном от сборов по земельному налогу, составляют в пределах 2% общего уровня налоговых сборов. А воздействие климатического фактора создает риски для устойчивого развития этого сектора экономики.

Что касается сферы услуг, то этот сектор бурно развивается (темп роста за 2006 г. составил 16,1%) за счет успешного реформирования и расширения рыночных услуг, предоставляемых частным сектором, а также за счёт быстрого развития новых, инновационных видов услуг, включая информационные технологии и банковские услуги. При этом все более растет привлекательность туристических услуг. Тем не менее здесь имеет место проблема администрирования налогов, которую сейчас в республике пытаются решить, и вывести большую часть хозяйствующих субъектов этой сферы из "тени". Пока же неофициальная деятельность здесь составляет около 70% , т.е. бюджет теряет две трети налоговых сборов с продаж.

Промышленный сектор экономики, обеспечивающий практически 50%-ные поступления налогов в бюджет, составляет только 16% в структуре производства ВВП. "Сужение" этого сектора и деиндустриализация экономики создает большой риск по обеспечению устойчивого экономического роста. Более того, этот риск усугубляется высокой концентрацией реального производства и крайней зависимостью устойчивости этого сектора от работы единичных базовых предприятий. Речь идет о большом золотодобывающем предприятии Кумтор (7% в ВВП и свыше 40% в объеме промышленного производства) и предприятиях энергетики (более 3% в ВВП и около 20% в объеме промышленного производства). Началась работа в направлении диверсификации инновационного производства и экспорта продукции. Единичные примеры связаны с диверсификацией производства на предприятиях переработки сельскохозяйственной продукции, однако значимых результатов в этом направлении можно ожидать в более поздние сроки.

Для достижения устойчивости экономического развития и недопущения спада производства ВВП в условиях ограниченного внешнего инвестирования за последние годы Правительство Республики приложило немало усилий в направлении создания благоприятного инвестиционного климата и привлечения прямых инвестиций в экономику страны.

На 2007 г. рост ВВП прогнозировался 7%, а в среднесрочной перспективе (2009–2010 гг.) прогнозируется более 5%. Ведущую роль в достижении устойчивых темпов экономического роста следует отвести частным инвестициям. Инфляция ожидается не выше 7–8%. Политика плавающего обменного курса останется неизменной. Сохранится также неизменным курс либеральной внешнеэкономической деятельности.

К числу наиболее явных препятствий и рисков для более высокого роста экономики следует отнести:

1. Деиндустриализацию экономики (16% доля промышленности в ВВП)

2. Произошел спад в производстве золота, в том числе, в 2005 году – на 25%

Это сокращение правительство намерено компенсировать за счет других золоторудных месторождений. Предполагается, что в 2007–2008 гг. сокращение объемов добычи золота предприятиями Кумтор будет частично восполнено за счет месторождений "Макмал", "Терексай", "Солтон-Сары" и ввода в эксплуатацию новых "Джеруйское" и "Талды-Булакское" месторождения. Они совокупно смогут компенсировать ожидаемое сокращение объемов добычи золота на Кумторе.

3. Медленное оздоровление энергетического сектора

Энергетический сектор может функционировать на прогнозируемом уровне при условии положительного решения вопросов по экспортным поставкам электроэнергии, прежде всего в Россию, а также таким традиционным потребителям как Узбекистан, Казахстан, Таджикистан и Китай. Уже с сентября 2003 г. начались поставки электроэнергии в Россию. Тем не менее определенные риски невыполнения этих договоренностей существуют, поскольку электроэнергия должна поставляться транзитом через Казахстан. Кроме того, дождливая погода в весенне-летний период является причиной для снижения потребностей наших традиционных партнеров в поливной воде, а соответственно и в электроэнергии.

4. Квазифискальный дефицит в энергетическом секторе

В настоящее время электроэнергетика, которая занимает значительную долю в ВВП, по своим финансово-экономическим показателям является возможным источником риска для макроэкономической стабильности и устойчивости бюджета.

В этой связи в программу Правительства Кыргызской Республики начиная с 2003 г. включен новый целевой показатель – "квазифискальный дефицит" (КФД) в электроэнергетическом секторе как экономический инструмент для мониторинга его финансового положения. На конец 2007 г. ориентировочный целевой показатель КФД в электроэнергетическом секторе не должен превышать 11,7% к ВВП.

Ключевыми параметрами, влияющими на уровень КФД в электроэнергетике, являются сложившиеся тарифы на электроэнергию, уровень технических и коммерческих потерь, объем наличных денег, выплаченных за потребленную электроэнергию.

В этой связи Правительство Кыргызской Республики приступило к реализации комплекса мер для поэтапного снижения КФД до 1,3% к ВВП в год, который предусматривает сокращение коммерческих потерь, повышение сбора платежей денежными средствами.

5. Природно-климатические условия возделывания сельскохозяйственных культур

Сельское хозяйство республики сильно подвержено воздействию природно-климатических условий, так как территория республики находится в зоне рискованного земледелия. Наблюдающиеся в последние годы ранние заморозки, ливневые дожди, град, засуха вносят некоторые отклонения в прогнозы параметров сельскохозяйственного производства. В этих условиях важно иметь резервы восполнения потерь урожая из-за ухудшения природно-климатических условий.

6. Медленное продвижение реформ государственного управления.

В последние годы правительство начало проводить активную политику по реформированию госуправления. Необходимо, чтобы усилия в этом направлении были доведены до практической реализации и привели к улучшению качества предоставляемых государством услуг обществу, сокращению коррупции и государственных расходов, повышению эффективности госуправления.

В этих условиях насущной необходимостью стало оживление экономики и экономический рост благосостояния страны, главным образом за счет внедрения научно-технических разработок и новых конкурентоспособных технологий, т.е. инноваций.

Однако при относительно высоких темпах развития интеллектуальной деятельности доля инновационной деятельности в Кыргызской Республике в настоящее время пока незначительна. Объем инновационной продукции за 2006 г. оценивается в 11,2% общего объема отгруженной продукции всех обследованных предприятий. Основную часть в этом объеме (91,6%) составляет продукция металлургического производства, электрооборудование, электронное и оптическое оборудование, транспортные средства (табл.).

Создание благоприятных условий для развития инновационных процессов – это прежде всего забота органов государственной власти. Без сильной государственной политики в области инновационной деятельности добиться коренного перелома в повышении конкурентоспособности отечественных производств невозможно. И это положение справедливо не только в условиях СНГ и Кыргызстана. Мировая практика подтверждает, что в настоящее время наиболее эффективным способом продвижения результатов НИОКР в практику является взаимовыгодное коммерческое взаимодействие всех участников и превращение научного результата в рыночной товар. Такой способ получил название "коммерциализация результатов научных исследований и разработок". В нем все участники инновационного процесса – ученые и разработчики, производители, инвесторы – экономически заинтересованы, т.е. имеют высокую мотивацию в быстром достижении коммерческого успеха от использования инноваций.

Имеется ряд важных причин, объясняющих на современном этапе это обстоятельство.

Во-первых, на фоне нарастающего дефицита природных ресурсов острейшей экономической проблемой становится освоение нематериального ресурса – результатов интеллектуальной деятельности.

Во-вторых, объекты интеллектуальной собственности являются объектами имущества, которыми можно не только владеть, пользоваться и распоряжаться, но и (при правильном оформлении и оценке) использовать в уставном капитале, в хозяйственной деятельности предприятия в качестве нематериальных активов и в качестве объектов коммерческой тайны ("ноу-хау").

В-третьих, интеллектуальная собственность теперь становится объектом международной торговли. Чрезвычайное многообразие объектов интеллектуальной собственности, их уникальность и разнообразие условий применения, возможность без продажи лежащих в ее основе продуктов или услуг путем передачи праводержателем патента или лицензий другому лицу для осуществления торговли делает очень привлекательным ее для международной торговли.

И, наконец, в современной экономике в условиях обострения и глобализации конкуренции именно успехи в освоении механизмов коммерциализации технологий обеспечивают заметное повышение благосостояния населения в инновационно-активных странах. Яркий тому пример – США, где благодаря государственной политике достигнуто лидерство в коммерциализации технологий.

Инновационное развитие неразрывно связно с научно-техническим потенциалом страны. В условиях перехода экономики на инновационный путь развития возрастает роль государства по координации и стимулированию процесса коммерциализации научных разработок.

На сегодня научный потенциал страны представлен научными организациями НАН Кыргызской Республики, отраслевых министерств, центрами исследований по направлениям наук, а также НИИ, находящихся в ведении национальных компаний.

Состояние научно-технического потенциала, в первую очередь, определяется уровнем финансирования науки, его материально-техническим состоянием, эффективностью полученных результатов. В последние годы в Кыргызстане уровень государственного финансирования науки остается невысоким (см. таблицу).

Ассигнования на науку из средств республиканского бюджета Кыргызстана за 1990–2007 гг.[1], %

1990	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2004	2007
0,7	0,33	0,22	0,3	0,33	0,21	0,20	0,21	0,12	0,12

Надо отметить, что, несмотря на отсталую материальную базу, ученые Кыргызстана имеют конкретные технологические разработки для многих отраслей промышленности.

Однако найти своё коммерческое применение имеет шанс лишь малая доля инновационных, творческих идей.

Проблема состоит в том, что на сегодняшний день в стране практически отсутствует эффективный механизм внедрения результатов научных исследований в реальный сектор экономики.

Происходящие в последние годы преобразования в институциональной структуре прикладной науки, несмотря на изменения в формах собственности научно-исследовательских институтов, в целом не отвечают требованиям инновационного развития. В науке сохраняется слабая ориентация на конечный результат, на внедрение в производство новых продуктов, новых коммерчески выгодных технологий.

Ряд отраслевых организаций, формально оставаясь по своему статусу научными, практически свернули исследовательскую деятельность и превратились в сугубо хозяйственные структуры.

С точки зрения инновационного развития первостепенное значение приобретает эффективность использования средств, а именно: скорость доведения научной разработки до рыночного продукта, ее коммерциализация. **Именно поэтому настоящая программа в основном будет ориентирована на развитие, поддержку и стимулирование прикладных научно-технологических исследований.**

Отсутствие комплексного, системного подхода к управлению инновационными процессами сдерживает развитие инновационного потенциала страны и не позволяет правильно обозначить приоритеты его дальнейшего развития.

Можно выделить следующие основные проблемы, нерешенность которых негативно влияет на развитие отечественного инновационного потенциала:

---

[1] ГАНИС отчет о деятельности в области науки, техники и новых технологий в 2005 г. – Бишкек, 2006.

- несоответствие системы государственного финансирования прикладных научных исследований и опытно-конструкторских разработок задачам современного этапа развития страны, реализации стратегии индустриально-инновационного развития;
- незавершенность большинства технологий и продуктов, выносимых на рынок до состояния, когда они могут быть востребованы потребителями. Это резко снижает ценность предлагаемых технологий (или продуктов) в глазах потенциальных партнеров;
- отсутствие современных механизмов внедрения технологических нововведений, а также выведения их на рынок. В рыночных условиях механизм освоения нововведений неразрывно связан с малым инновационным бизнесом, для которого характерен не только высокий риск, но и высокая отдача в случае успеха. В развитых экономиках существует особый сектор народного хозяйства, обеспечивающий необходимые условия (инфраструктуру) для развития малого инновационного предпринимательства;
- отсутствие развитых инфраструктурных элементов содействия инновационным проектам, таким как технологические парки и специализированные бизнес-инкубаторы, сеть фондов рискового финансирования (венчурных фондов), специальные финансовые механизмы поддержки фирм на этапе их быстрого роста, сертифицированные оценщики фирм и интеллектуальной собственности и др.;
- отсутствие на внутреннем рынке платежеспособного спроса на передовые технологии и промышленные нововведения. Наука и научно-техническая деятельность относятся к сфере услуг и эти услуги должны быть востребованы рынком. К сожалению, отечественный рынок научных услуг и наукоемкой продукции в настоящее время очень мал. Большинство предприятий не могут позволить себе "покупать" услуги науки.

Меры по развитию научного потенциала

Необходимо отметить, что изложенные ниже принципы и механизмы не относятся к общественным наукам, фундаментальным научным исследованиям, а также к тем НИОКР, которые заказываются непосредственно для государственных нужд (оборона, национальная безопасность, экология и т.п.).

Все мероприятия по развитию научно-технического потенциала НИС должны строиться на следующих принципах:

финансирование НИОКР на грантовой основе;

софинансирование НИОКР с частным сектором;

независимая научно-техническая экспертиза;

изменение организационной структуры, включая стимулирование приватизации прикладной науки;

централизация финансирования всех прикладных НИОКР из одного источника.

Для активизации инновационной деятельности в первую очередь необходимо изменить **схему финансирования** прикладных НИОКР:

1. Переход на грантовое финансирование проектов на конкурсной основе.

На основании утвержденных технологических приоритетов выигравшие конкурс исследователи получают финансирование в форме гранта. При этом средства будут выделяться не бесконтрольно и не на безвозмездной основе, а на условиях разделения имущественных прав на результаты исследований между разработчиком, организацией и государством, доля которого будет не более 50%. Данная форма финансирования создает сильные стимулы как для самих исследователей, так и для научных организаций, которые в перспективе получают самостоятельные источники дохода от коммерческого использования результатов выполненных НИОКР.

2. Софинансирование прикладных научных исследований с частным капиталом.

При этом доля государства на начальном этапе может доходить до 100% от объема финансирования с постепенным сокращением до 20–30%. Это подразумевает финансирование исследований, которые направлены, в первую очередь, на решение крупных проблемных вопросов отраслей промышленности, на создание наукоемких производств, в которых заинтересован бизнес. Учитывая низкую инновационную

активность бизнеса в настоящее время в большинстве секторов экономики, государство должно взять на себя до 100% финансирования исследований в этих секторах, но при условии постоянного диалога с заинтересованными представителями как крупного, так среднего и малого предпринимательства с постепенным подключением бизнеса к финансированию на поздних этапах НИОКР с целью, в конечном итоге, успешного вторжения на рынок.

3. Независимость экспертизы будет обеспечена формированием отдельной экспертной комиссии, которая будет привлекать для проведения экспертизы помимо отечественных экспертов из представителей национальных компаний, крупного бизнеса, научных организаций, институтов развития, а также и высококвалифицированных зарубежных специалистов (особенно из России), отобранных по принципу отсутствия конфликта интересов.

4. Реструктуризация научных исследований.

Необходимо продолжение реформы государственного сектора науки и поддержка новых организационных форм, отвечающих условиям рынка. В состав госсектора должны входить только институты, непосредственно обслуживающие государственное управление и бюджетную сферу (образование, экология, оборона и др.).

Необходимо создавать пилотную группу из существующих исследовательских центров, научно-исследовательских институтов, отдельных научных лабораторий с целью преобразования их в передовые научно-внедренческие организации с использованием опыта развитых стран, с помощью зарубежных консультантов.

Такие передовые научные центры должны отбираться при участии представителей университетов и исследовательских институтов, деловых кругов, а также видных международных ученых по двум главным критериям:

- наличие потенциала по проведению научных исследований мирового уровня;
- значимость таких исследований для текущего и будущего экономического развития страны.

Во всех индустриально развитых странах мира большинство промышленных компаний имеет собственные научно-исследовательские институты и лаборатории, выполняющие основной объем осуществляемых в этих странах прикладных исследований и разработок. Именно эти подразделения обеспечивают постоянную внутрифирменную инициацию высокоэффективных новшеств, придание исследованиям реальной практической ориентации, ускоренное использование результатов научных исследований в производстве. Кроме того, наличие научных подразделений в промышленных компаниях способствует созданию и освоению принципиально новых технологий на базе крупных фундаментальных открытий, поскольку только такие подразделения в состоянии адаптировать многие научные результаты для практического использования в промышленности.

В настоящее время научные коллективы, выполняющие прикладные исследования и опытно-конструкторские работы (отраслевые и бывшие отраслевые, ныне акционированные научные организации), как правило, организационно, экономически и психологически отделены от промышленных предприятий, что является одним из наиболее серьезных препятствий для эффективного функционирования цикла наука – производство – рынок.

В этой связи ряд организаций госсектора следует приватизировать крупными компаниями, крупным бизнесом (продажа инвесторам) на условиях сохранения научного профиля (развитие корпоративной науки). С другой стороны, ряд научных организаций должен войти в состав высших учебных заведений.

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ КАК ГЛАВНЫЙ АКТИВ ПРЕДПРИЯТИЙ

С.А. Ким
преподаватель
Международной академии управления, права, финансов и бизнеса

Переход экономики Кыргызской Республики на рыночные условия коренным образом меняет подходы к решению многих экономических проблем, в том числе и тех, которые связаны с человеческим капиталом. Если физический капитал имел огромное значение в прошлом, то в настоящее время отличительной особенностью становиться человек с его интеллектуальным капиталом. Растущая важность человеческого капитала – одного из определяющих факторов экономического успеха как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровнях показывает, что предприятия должны приспособиться к этой новой экономической реальности. Человеческий капитал является ключевым фактором для успеха компаний, а инвестиции в обучение и развитие сотрудников для повышения эффективной деятельности является одним из важнейших компонентов этого успеха.

Этот широкий социально-экономический сдвиг подчеркивает растущую потребность для измерения и анализа человеческого капитала при принятии финансовых и управленческих решений. Вместе с тем решения, связанные с наймом, профессиональной подготовкой, производительностью и другими вопросами, зачастую принимаются в отсутствие конкретной информации о различных издержках и выгодах этих конкретных решений, т.е. без соответствующего учетного обеспечения.

В странах СНГ, в частности России, должное значение трудовым ресурсам руководители организаций стали придавать лишь за последние годы. В Кыргызской Республике, на наш взгляд, людские ресурсы пока не представляют ценности для многих предприятий, хотя на Западе интерес к оценке трудовых ресурсов появился очень давно. Проблема коммерческого использования человеческих ресурсов как актива в современной практике – комплексная и многогранная проблема, которая включает в себя не только правовые, социальные, психологические и экономические вопросы. Человеческие ресурсы, на наш взгляд, как актив должны иметь стоимостную оценку. И как всякий актив найти отражение в бухгалтерском балансе компании. Учет человеческого капитала является ценным инструментом управления, поскольку от использования учетной информации о человеческих ресурсах могут выиграть не только собственники компаний и инвесторы, но и общественность в целом.

Опыт развитых стран показывает, что при прочих равных условиях доходы людей возрастают с увеличением затрат на общее и специальное образование. Это значит, что инвестиции в человеческий капитал обеспечивают рост производительности. На Западе и, особенно в США, многие теоретики и, что гораздо важнее, практики выдвинули интересные решения. В результате в оценке трудовых ресурсов сейчас наметились два основных подхода. При одном – стремятся измерить ценность каждого работника путем определения ожидаемого дохода фирмы от работы данного индивида. В этом случае во внимание принимаются четыре фактора:

- производительность труда;
- перемещаемость;
- возможность продвижения по службе;
- вероятная продолжительность его работы в фирме (характеризует степень удовлетворения).

При другом – исходят из того, что трудовые ресурсы предприятия представляют единый комплекс (коллектив) и должны быть оценены в целом. Стоимость же коллектива обусловлена тремя группами факторов:

- независимые от самого коллектива (организационная структура предприятия, экономическая политика, методы руководства, квалификация, навыки и поведение сотрудников);
- смешанные, сложные (лояльность к фирме, цели деятельности и мотивация поведения, моральный климат);

- окончательные, или зависимые (производительность труда, рост объема работы, дохода, увеличение доли рынка).

Две первые группы предопределяют третью: если стоимостная оценка трудовых ресурсов будет сделана достаточно обоснованно, то показатели ликвидности организации резко возрастут, что предотвратит множество возможных роковых решений, связанных с банкротством, и позволит дать новые основания для получения кредитов.

Еще в XVII в. родоначальник английской классической политэкономии Уильям Петти впервые попытался оценить денежную стоимость производительных свойств человеческой личности. По его мнению, "ценность основной массы людей, как и земли, равна двадцатикратному годовому доходу, который они приносят"[1].

Одной из наиболее интересных и известных у нас попыток использования теории человеческого капитала на корпоративном уровне является концепция "Human Resources Accounting" или "Бухгалтерский учет человеческих ресурсов", предложенная Эриком Флэмхольцем еще в начале 60-х гг. (в разработке концепции также участвовали М. Александер, Р. Германсон, Р. Вудраф, Д. Боуэрс и др.)[2].

В своих первых работах Э.Флэмхольц указал на три основные задачи бухгалтерского учета человеческих ресурсов: предоставить информацию, необходимую для принятия решений в области управления персоналом как для менеджеров по персоналу, так и для высшего руководства; обеспечить менеджеров методами численного измерения стоимости человеческих ресурсов, необходимых для принятия конкретных решений; и, наконец, заставить руководителей думать о людях не как о затратах, которые следует минимизировать, а скорее, как об активах, которые следует оптимизировать[3].

Представить адекватную и достоверную информацию о человеческом капитале в статистических терминах и в рамках традиционного баланса оказалось чрезвычайно сложно, поэтому был выдвинут ряд проблем, которые нужно преодолеть, прежде чем последовательная и надежная измерительная методология будет создана. В связи с этим вытекают сложные вопросы. Бухгалтерский учет человеческих ресурсов нужен только для внутреннего использования на предприятиях? Должен ли иметь стандартный формат для обеспечения достижения данных целей? Человеческие ресурсы должны быть включены в традиционные финансовые отчеты? Можно ли получить данные о людских ресурсах, которые являются надежными и сопоставимыми между предприятиями? Будут ли эти выгоды превышать затраты на сбор и обработку такой информации? Как создать согласованную терминологию?

И, тем не менее, несмотря на многие нерешенные вопросы, причины для введения системы бухгалтерского учета человеческого капитала в развитых странах, и в Кыргызской Республике следующие:

- неадекватность традиционных балансов в обеспечении достаточной информации о предприятии;
- измерительные проблемы, вытекающих из оценки человеческих ресурсов;
- перераспределение социальной ответственности между государственным и частным секторами;
- относительная безопасность в области занятости;
- совершенствование управления людскими ресурсами.

Введение стоимости человеческих ресурсов в бухгалтерский баланс позволит нам по-новому оценить экономическую эффективность компаний. Ведь прогресс в любой организации зависит от умелого использования всего человеческого капитала. Поэтому он должен быть раскрыт и признан в учетной системе и финансовых отчетах наших предприятий.

В настоящее время в условиях рыночной экономики понятие „человеческий капитал" приобретает большое значение не только для экономистов-теоретиков, но и для отдельных предприятий. Дж. Гилбрейт отмечал: "Доллар, вложенный в интеллект человека, часто приносит

---

[1] *Петти В.* Экономические и статистические работы. – М., 1940.

[2] *Flamholtz E.G.* Human Resource Accounting. – N.Y.: Jossey-Bass Publ., 1985.

[3] Там же. – С. 15.

больший прирост национального дохода, чем доллар, вложенный в железные дороги, плотины, машины и другие капитальные блага"[1].

Человеческий капитал признают одним из видов экономических активов организации, повышающих ее рыночную стоимость. В последнее время все большее внимание уделяется проблеме более полного учета активов организации, точнее её частей, участвующих в формировании тех или иных компонентов предпринимательского эффекта.

Человеческий капитал (имеющийся у каждого запас знаний, навыков, мотивации) как объект бухгалтерского учета не нашел отражения в нормативно-правовых актах, поэтому не находит отражения в бухгалтерском учете компаний. Не учитывать существования такого вида активов предприятия как человеческий капитал для извлечения прибыли, означает на практике сознательно оставлять без внимания важную подсистему организации напрямую формирующую стоимость бизнеса в целом.

Человеческий капитал является преимущественным элементом интеллектуального капитала. Кроме него в состав интеллектуального капитала входят структурный капитал, который в свою очередь делится на организационный и клиентский. Интеллектуальный капитал включен в состав гудвилла (деловой репутации организации), который является объектом учета. Порядок учета и оценки деловой репутации регулируется МСФО 38 "Нематериальные активы".

«Интеллектуальный капитал как один из важнейших источников ценности компании порожден ресурсом, которым компания не в состоянии владеть, а именно ее работниками. Обеспечивая высокие рыночные показатели деятельности компании, не является ее активом. Данное положение чрезвычайно важно, так как оно отражает ту степень субъективности и условности, которую имеют современные оценки на фондовом рынке. Относя интеллектуальный капитал скорее к пассивам компании, а в качестве актива ему противостоит в первую очередь "добрая воля" (goodwill) агентов рынка, оценивающих потенциал компании»[2]. Деловая репутация как учетная категория образуется при объединении предприятий и представляет собой выплату, производимую организацией-покупателем в ожидании будущих экономических выгод от активов, которые не могут быть индивидуально идентифицированы и отдельно признаны. Приобретая бизнес, организация-покупатель платит не только за активы, отраженные в учете организации, но и за специально обученных людей, способных эффективно работать и увеличивать прибыль приобретенной организации.

Традиционная модель бухгалтерского учета в КР фактически служит препятствием на пути распространения объективных данных о предприятии и, более того, в конечном счете мешает экономике сохранять свою конкурентоспособность в условиях быстро меняющейся рыночной конъюнктуры. Несмотря на эти очевидные и уникальные преимущества, современная система бухгалтерского учета продолжает жестко критиковаться менеджерами за отражение лишь прошлых событий и результатов, исторических аспектов деятельности, а не перспектив роста. Р. Каплан и Д. Нортон считают, что современный бухгалтерский учет "разработан столетия назад для осуществления долгосрочных сделок между независимыми субъектами", сегодня же потребности компаний иные[3].

Американские экономисты Л. Эдвинссон и М. Мэлоун отмечали, что "основой так называемой экономики знаний являются громадные инвестиции в человеческий капитал и информационные технологии, но, как на странно, ни то ни другое не находит позитивного отражения в рамках традиционного бухгалтерского учета"[4].

Оценка стоимости интеллектуального капитала – это революционная идея, и как таковая она не укладывается в отведенные ей рамки. Традиционные системы финансового и бухгалтерского учета меняются гораздо медленнее, чем организации, для обслуживания которых они созданы.

---

[1] *Гилбрейт Д.* Экономические теории и цели общества. – М., 1979. – С. 49.

[2] *Эдвинссон Л., Мэлоун М.* Интеллектуальный капитал. Определение истинной стоимости компании, 1997.

[3] *Каплан Роберт С., Нортон Дейвид П.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Пер. с англ. – М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2003. – 320 с.

[4] *Edvinsson L., Malone M.S.* Intellectual Capital: Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower. – N.Y., 1997.

Выявление же новых качеств процесса формирования человеческого капитала основано на использовании соответствующих статистических показателей, характеризующих не только количественные параметры развития сфер образования, здравоохранения, но и качественные индикаторы результативности накопленных знаний, соответствующих потребностям рынка. Иными словами, для выявления особенностей накопления человеческого капитала и определения его роли в расширенном воспроизводстве страны требуется совершенствование методологических подходов учета его основных системообразующих элементов. Однако современная официальная статистика пока, к сожалению, не ориентирована на отражение качества получаемых услуг (образовательных, медицинских и т.д.), в ней не создана соответствующая система показателей.

Произошедшие в последнее время в мировой экономике изменения потребовали критического переосмысления сущности человеческих ресурсов как учетной категории. По нашему мнению, с позиций вероятного получения будущих экономических выгод человеческий капитал можно считать активом компании, поскольку он является основным фактором ее конкурентоспособности и источником прибыли. В процессе набора, подготовки и переподготовки работников компании необходимо ставить целью исследование и объективное измерение потенциальных экономических выгод от использования человеческого капитала.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАН СНГ

Т.Н. Беков
аспирант
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Одной из наиболее серьезных проблем стран СНГ является проблема продовольственной безопасности. Поскольку обеспечение населения продовольствием – это в физическом смысле обеспечение его жизнедеятельности, то продовольственная безопасность является доминирующим объектом анализа ученых-экономистов. Встает теоретическая задача определения стратегии обеспечения продовольственной безопасности через внутренние или внешние механизмы.

По определению Международной продовольственной и сельскохозяйственной организации при ООН (ФАО), Продовольственная безопасность (ПБ) – это состояние экономики, при котором гарантируется обеспечение доступа всех жителей и в любое время к продовольствию в количестве, необходимом для их активной здоровой жизни.

Центром конкурентоспособности агробизнеса были проведены расчеты и исследования, отразившие ситуацию с продовольственной безопасностью в некоторых странах СНГ.

Таким образом, ПБ характеризуется следующими показателями. Объем переходящих до следующего урожая мировых запасов зерна к уровню его производства в среднем на душу населения. Он рассчитывается в днях, безопасным считается уровень переходящих запасов, соответствующий 60 дням (16,4% от 365 дней), или 83,6%[1].

Около 16% импортируемой продукции в общем потреблении является "потолком" по обеспечению продовольственной безопасности, данным показатель был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН.

Критическим пределом продовольственной безопасности в отношении импорта продовольствия следует признать уровень 40–50%, поскольку прекращение поставок по импорту приведет к резкому удорожанию продуктов и снижению их потребления.

---

[1] Международная продовольственная и сельскохозяйственная организация при ООН (ФАО) // Центр конкурентоспособности Агробизнеса Кыргызской Республики (Примечание: все данные, использованные в статье, взяты из текущего архива Центра конкурентоспособности Агробизнеса Кыргызской Республики).

Степень продовольственной безопасности оценивается тремя уровнями: 1) оптимальный уровень (обеспечения внутреннего продовольственного рынка за счет отечественного производства в пределах 80–85%, экспорт – 15–20%, импорт – 15–20%); 2) недостаточный – более 60%, но менее 80%; 3) критический, соответственно в пределах 60%[1].

Центр конкурентоспособности Агробизнеса при расчетах в качестве базовых продуктов использовал следующий перечень: хлеб и хлебопродукты, картофель свежий, фрукты и овощи, сахар и кондитерские изделия, масло растительное, мясо и мясопродукты, яйца и молоко сырое.

По методике Центра Агробизнеса были определены расходы на продовольственные и непродовольственные цели. К примеру, расходы по хлебопродуктам в пересчете на зерно составили: продовольственные цели 65,4%, соответственно 34,6% идут на непродовольственные цели, т.е. на семенной материал, первичную обработку и т.д.

В процессе расчетов были использованы нормы потребления[2], рекомендованные Институтом питания АМН РФ, т.к. данная норма соответствует требованиям ФАО.

Расчеты показали следующие результаты.

Кыргызстан

Кыргызская Республика в 2007 г. по расчетам ЦКА обеспечивала себя по хлебопродуктам (77,3%), картофелю (171,3%) и овощам и бахчевым (122,1%)[3] (график 1).

5 августа 2008 г. Президент Кыргызской Республики подписал Закон "О продовольственной безопасности". Согласно документу предусматривается целый комплекс мер, направленный на обеспечение населения продовольствием. В том числе и государственная поддержка отечественных производителей.

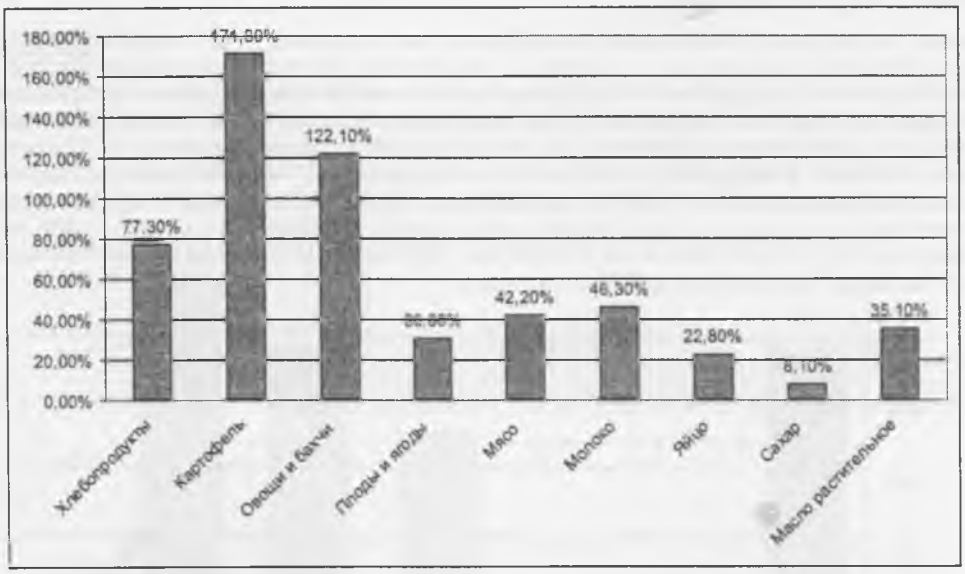


График 1. Обеспеченность основными продуктами питания за счет собственного производства в Кыргызской Республике в 2007 г.

Россия

Отмечается обеспеченность по хлебопродуктам (327,1%), картофелю (168,3%) и яйцам (84,6%) (график 2). По остальным основным продуктам обеспеченность восполняется за счет импорта[4].

---

[1] Международная продовольственная и сельскохозяйственная организация при ООН (ФАО) // Там же.

[2] Институт питания РАМН РФ.

[3] По расчетам Центра конкурентоспособности агробизнеса.

[4] Источник данных: Федеральный статистический комитет Российской Федерации.

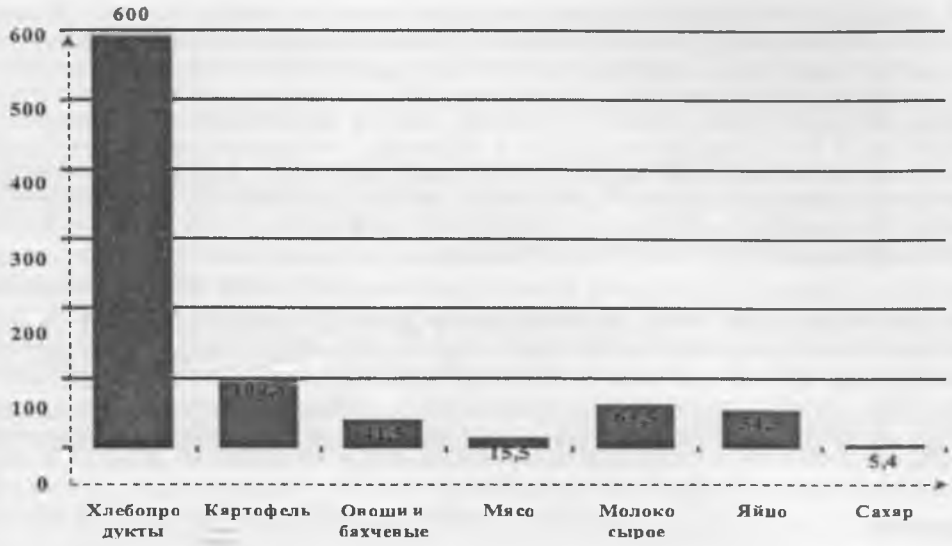


График 2. Обеспеченность основными продуктами питания за счет собственного производства в Российской Федерации в 2007 г.

Казахстан

Самая экономически развитая республика Центральной Азии получила осенью 2007 г. рекордный урожай зерновых в 20,1 млн т. Соответственно обеспеченность по хлебопродуктам составило 600%[1]. По картофелю обеспеченность составило 100,8% и молоку – 63,5%[2] (график 3).

Поскольку аграрный потенциал республики не позволял самостоятельно обеспечивать потребности населения в основных продуктах питания, в министерствах индустрии и торговли, сельского хозяйства предложили для защиты внутреннего продовольственного рынка первым делом ввести ограничения на экспорт одних групп продтоваров и снизить таможенные пошлины на импорт других. А также задействовать систему дотаций и налоговых преференций, распространить льготный режим налогообложения по НДС на целый ряд сфер переработки сельхозпродукции. Проявленная со стороны государства готовность поддержать финансами развитие аграрного сектора стала базовым фактором укрепления системы национальной продовольственной безопасности в Казахстане.

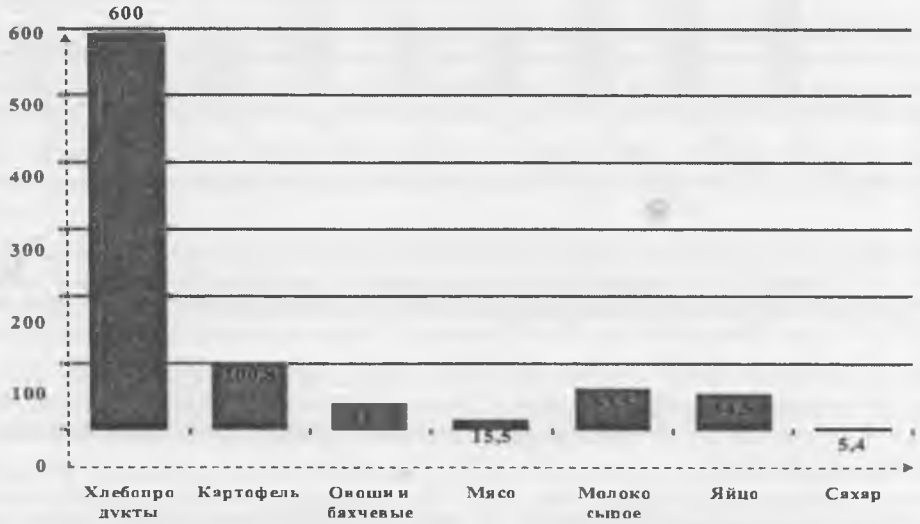


График 3. Обеспеченность основными продуктами питания за счет собственного производства в Республике Казахстан в 2007 г.

[1] По расчетам Центра конкурентоспособности агробизнеса.

[2] Источник данных: Национальный статистический комитет Республики Казахстан.

Узбекистан

Обеспеченность по основным продуктам отмечено по хлебопродуктам (142,1%)[1]. Обеспечение по остальным продуктам восполняется за счет импорта, куда расходуются немалые средства (график 4).

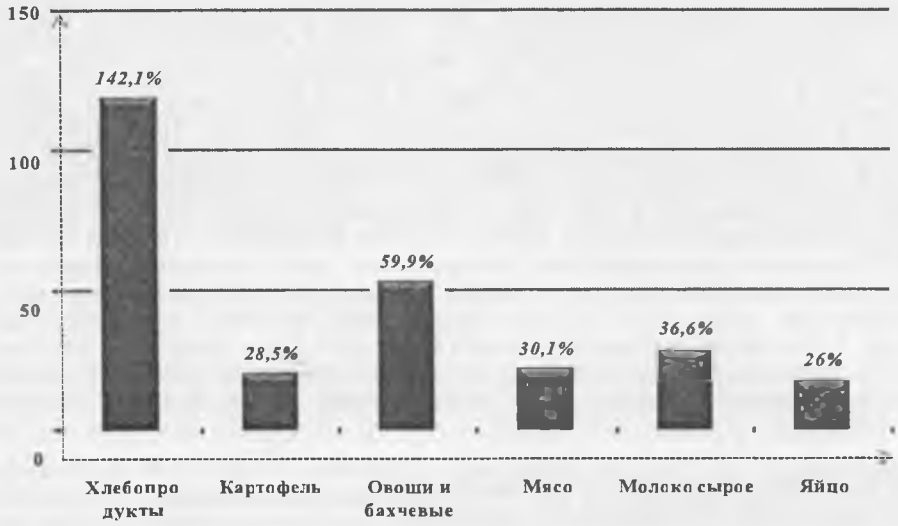


График 4. Обеспеченность основными продуктами питания за счет собственного производства в Республике Узбекистан в 2007 г.[2]

Таджикистан

За счет отечественного производства продовольственная обеспеченность отмечается по хлебопродуктам (74,6%) и картофелю (61,1%)[3] (график 5). Между тем импортом основных продуктов восполняется более 60% потребляемого продовольствия[4]. В частности, в рейтинге импортеров муки Международный совет по зерну отводит Таджикистану четвертое-пятое места – наряду с Индонезией.

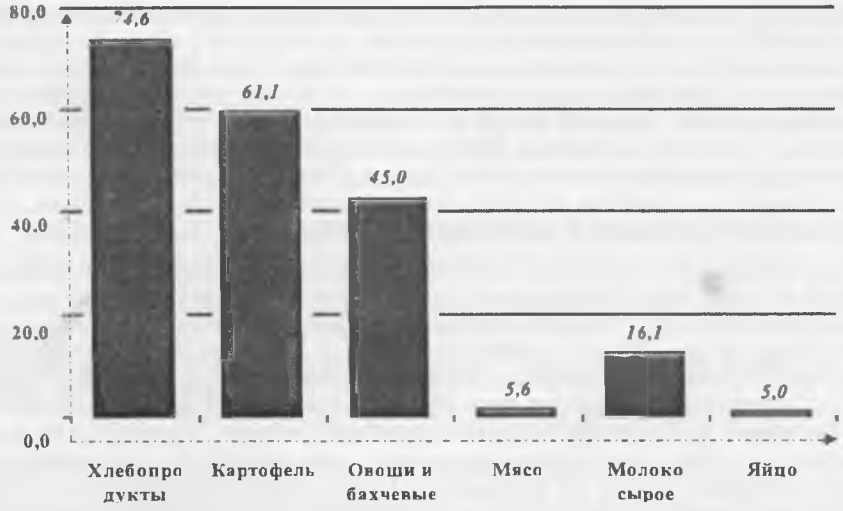


График 5. Обеспеченность основными продуктами питания за счет собственного производства в Республике Таджикистан в 2007 г.

---

1 По расчетам Центра конкурентоспособности агробизнеса.

2 Источник данных: Национальный статистический комитет Республики Узбекистан.

3 По расчетам Центра конкурентоспособности агробизнеса.

4 Источник: www.ferghana.ru.

Угроза продовольственного кризиса не знает границ. Достаточно сказать, что общий объем продовольствия, произведенный в прошлом году странами СНГ, в среднем на 40% уступает объему 1991 г. Одна из причин этого – неразвитость оптовых рынков и агропромышленных бирж в государствах Содружества, а также барьеры в действии товаропроизводящих сетей.

Таким образом, Странам Содружества необходим Комплекс совместных мер по повышению продовольственной безопасности – такая инициатива прозвучала на заседании Совета глав правительств СНГ в Ашхабаде минувшей осенью. "В связи с наметившейся в последнее время тенденцией роста цен на продовольственную продукцию предлагаю выработать общую стратегию стран СНГ по обеспечению продовольственной безопасности", – предложил на саммите премьер-министр Казахстана К. Масимов. К подготовке этого проекта Межправительственный совет по вопросам агропромышленного комплекса СНГ привлек представителей Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдавии, России, Таджикистана и Украины.

ПРОБЛЕМЫ ИНФЛЯЦИИ И ВЛИЯНИЕ АНТИИНФЛЯЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Ж.М. Ганиев
докторант, ассистент кафедры экономики
Кыргызско-Турецкого университета "Манас"

Проблемы инфляции вновь приобрели актуальность в глобальном масштабе. Многие развивающиеся страны пытаются разными способами понизить рост цен, особенно на продукты питания. В Бразилии, например, государство выдает льготные кредиты фермерам, чтобы цены на продукты снижались. Чилийский стабилизационный фонд производит интервенции на рынках. Государство Индонезии ежегодно тратит 3–4% ВВП на субсидии, смягчающие рост цен на энергоносители. А правительство Мексики договорилось с частными компаниями о заморозке цен на основные продовольственные товары и бензин. В Польше снижен НДС на продукты питания, в Саудовской Аравии цены на бензин и часть продовольственных товаров ограничены[1]. А правительство РФ рассматривает применение таких мер, как снижение расходов домохозяйств, стимулирование сбережений, регулирование цен с помощью налогов, пошлины на экспорт продовольственных товаров, укрепление рубля, борьба с монополиями и развитие производства.

Как известно, наше правительство вместе с Нацбанком применяют новые и старые способы борьбы с инфляцией. Например, интервенции на рынках пшеницы и хлеба, борьба с спекулянтами с помощью антимонопольного комитета, помощь в приобретении крестьянам и фермерам горючо-смазочных материалов, валютные интервенции и уменьшение денежной массы путем продажи нот. Так, Нацбанк Кыргызстана намеревается осуществить выпуск нот НБКР в размере 1,8 млрд сомов[2]. С другой стороны, в январе и феврале 2008 г. Национальный банк Кыргызстана в целях поддержки курса сома был вынужден проводить неоднократные интервенции. НБКР продал таким образом более 60 млн долл. США. Как говорится в источнике, Национальный банк Кыргызстана вынужден делать это, учитывая значительную долю импортных товаров и услуг в потребительской корзине. Обменный курс остается

---

[1] Чужеземные цены. Правительство делает вид, что борется с инфляцией. http://www.smoney.ru/article.shtml?2008/03/31/5252, 03/04/2008. Источ.: HSBC, МВФ.

[2] Наращивание объемов выпуска нот направлено на снижение избыточной ликвидности коммерческих банков – комментарий Нацбанка. 02/04/2008. http://business.akipress.org/news/6061, 14/04/2008.

более эффективным инструментом денежно-кредитной политики для воздействия на инфляцию[1].

Под понятием "инфляция" мы понимаем постоянное (не разовое) повышение общего уровня цен, т.е. постоянное обесценение денег. Когда мы говорим, что инфляция растет, это значит, что речь на самом деле идет об индексе цен. Индекс цен – это показатель общего уровня цен; точнее говоря, это средняя взвешенная цена определенного набора товаров и услуг. При построении индексов цен экономисты взвешивают отдельные цены в соответствии с экономической значимостью каждого блага. Наиболее важными индексами цен являются индекс потребительских цен, дефлятор ВВП и индекс цен производителей[2]. Последствиями инфляции являются в случае предвиденной инфляции: "издержки на обувные подметки" и "издержки на меню", а в случае неверных ожиданий: перераспределение доходов, неопределенность и нестабильность в экономике[3]. А в нашей республике, по расчетам некоторых экспертов, прошлогодние повышения цен на хлеб и пшеницу стали причиной роста бедности на 8%. По мнению авторов, столь высокое увеличение численности бедного населения связано с тем, что характер распределения населения Кыргызстана по доходам таков, что около черты бедности концентрируется очень большое количество населения, которое при незначительном изменении потребительской корзины может оказаться в той или иной стороне от черты бедности[4]. Также существует мнение, что инфляция негативно влияет на экономический рост. Поэтому во многих странах главной целью центрального банка является обеспечение стабильности цен.

Важным фактором в борьбе с инфляцией является точное определение факторов, влияющих на рост темпов инфляции. Как известно, инфляция приходит вследствие многих причин. В теории можно их группировать таким образом: инерционная инфляция, инфляция спроса, инфляция издержек. Инерционные темпы инфляции – это такие темпы инфляции, которые ожидаются хозяйствующими субъектами и встраиваются в договоры и неформальные соглашения. Они также называются ожидаемой инфляцией. Инфляция спроса имеет место тогда, когда совокупный спрос увеличивается быстрее, чем производственный потенциал страны, подталкивая цены вверх, чтобы уравновесить совокупный спрос и предложение. Инфляция издержек – это инфляция, возникающая в результате роста издержек в периоды высокой безработицы и слабого использования ресурсов[5]. В наши дни также широко используется понятие импортной или импортируемой инфляции. Это понятие особенно актуально в открытых странах, зависимых от импорта, таких как наша страна.

На практике существует много работ по определению факторов инфляции с помощью эконометрических методов. Их можно группировать по следующим образом: *1. Паритет покупательной стоимости.* Такие модели подходят к экономикам, в которых параллельно наблюдаются высокие темпы инфляции и падение курса национальной валюты[6]. *2. Монетарные факторы.* По мнению монетаристов, инфляция происходит тогда, когда увеличение денежной массы опережает увеличение реального выпуска товаров и услуг[7]. Некоторые экономисты использовали

---

[1] *Стефан Райт.* В пике? Кризис в Кыргызстане приобрел... стабильную форму. 28/03/2008. http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1206942300. 14/04/2008.

[2] *Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д.* Экономика / Пер.с англ. / Под ред. Л.С. Тарасевича, А.И. Леусского. – М., 1999. – С. 612–613.

[3] *Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р.* Экономика / Пер. с англ. / Под общ. ред. Г.Г. Сапова. – М., 1999. – С. 623–628.

[4] *Орозбаков С.* О причинах повышения цены на хлеб и мерах по ее стабилизации / Бишкекский центр экономического анализа. www.akipress.kg, 14/04/2008.

[5] *Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д.* Экономика / Пер.с англ. / Под ред. Л.С. Тарасевича, А.И. Леусского. – М., 1999. – С. 621–623.

[6] *Mahdavi S., Zhou S.* Purchasing power parity in high inflation countries: further evidence. Journal of Macroeconomics 16, 1994; R. Mcnown, M. Wallace. National price levels, purchasing power parity, and cointegration: a test of four high inflation countries // Journal of International Money and Finance 8, 1989.

[7] *Serin V.* İktisat Politikasħ. Seçme Konular: Para Politikasħ, Maliye Politikasħ, Uluslararasħ İktisat Politikasħ. – İstanbul, 1998.

совершенную форму классической теории для определения факторов инфляции в Литве[1]. *3. Структурные модели.* Влияние структурных факторов таких, как не целенаправленность политики государства, отсутствие договоренности работодателей и рабочих[2], неэластичность предложения продуктов питания, структура валютного курса и государственного бюджета. В этом случае инфляция происходит из-за попыток сохранения свои экономически благосостояния экономических агентов[3]. *4. Структурно-монетарные модели факторов инфляции.* В настоящее время некоторые экономисты разработали модели факторов инфляции, в которых учитываются одновременно и монетарные факторы, и факторы, прямо влияющие на издержки производства[4].

Исходя из этих и других работ нами составлена следующая модель:

$$\log p = a_1 \cdot \log e + a_2 \cdot \log i2 + a_3 \cdot \log i + a_4 \cdot \log m2 + a_5 \cdot \log t +$$
$$+ a_6 \cdot \log r + a_7 \cdot \log w + a_8 \cdot \log.$$

Здесь: p – ИПЦ Кыргызстана (к предыдущему периоду); e – валютный курс (сом/доллар США; процентные изменения к предыдущему периоду); i2 – средневзвешенные процентные ставки коммерческих банков по выданным кредитам в национальной валюте (процентные изменения к предыдущему периоду); i – процентные ставки коммерческих банков по депозитам и вкладам в национальной валюте (по вкладам физических лиц; процентные изменения к предыдущему периоду); m2 – денежная масса M2 (процентные изменения к предыдущему периоду); t – ИПЦ Казахстана (к предыдущему периоду); r – ИПЦ Российской Федерации (к предыдущему периоду); w – средняя номинальная зарплата (процентные изменения к предыдущему периоду); y – индекс физического объема промышленности (процентные изменения к предыдущему периоду). Месячные данные периодом 1998–2007 гг. (n = 12*10 = 120) собраны из разных номеров Бюллетеня НБКР и из сайтов национальных банков Казахстана и Российской Федерации. Как видно из табл. 1, коэффициенты многих переменных оказались статистически незначимыми.

Поэтому нами определена регрессионная модель, включающая только переменные с статистически значимыми коэффициентами:

$$\log p = 0.142 \cdot \log e - 0.057 \cdot \log i_{-3} + 0.813 \cdot \log t + 0.101 \cdot \log r_{-2}.$$

R^2 = 0.5092, это означает, что из 1 пунктного изменения в ИПЦ доля 0,5092 (50,92%) объясняется этими четыремя независимыми переменными. С помощью Granger Causality теста определены долгосрочные связи этих переменных. Результаты эконометрического анализа показали, что нет прямой связи между предложением денег и инфляцией. Поскольку, несмотря на высокие темпы роста денежной массы с 2003 г., темпы инфляции оставались низкими. Но достоверность проведенных эконометрических анализов зависит от точности статистических данных по переменным, особенно по инфляции (индекса потребительских цен).

Так, у нас в республике существуют разногласия в расчетах ИПЦ. Чтобы предотвращать эти разногласия нужны точность в расчетах и доступность полной информации. Так, НСК представляет индексы потребительских цен по месяцам и даже по категориям, но там не указываются доли потреблений товаров потребления. А это препятствует реальной оценке инфляции по разным категориям доходов населения. Ибо прозрачность и точность статистических расчетов и информаций позволит

---

[1] *Juste P., Aiva S.* An investigation into the dynamics of inflation in Latvia: the P-Star approach. SSE Riga Working Papers:10(78), 2005.

[2] *Agenor P., Montiel P.* Development of Macroeconomics. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1996.

[3] *Khrkpatrhck C., Nixson F.* Inflation and stabilization policy in LDCs. In N. Gemmell, ed. Surveys in development economics. Oxford: Basil Blackwell. 1987.

[4] *Agenor P., Monthel P.* Development of Macroeconomics. Princeton, NJ: Princeton University Pres, 1996; *Akhnboade A., Nhedermeher E., Shebrhts F.* South Africa's inflation dynamics: implications for policy, 2001; *Emilio S., Yuan X.* Inflation dynamics in Madagaskar, 1971–2000. IMF Working Paper:WP/01/168. African Department and Asia and Pasific Department, 2001 и др.

определить последствия инфляции и ее воздействие на разные категории потребителей и производителей, таким образом обеспечивая реализацию оптимальной программы поддержки гражданам. А также это позволит реально оценить факторы инфляции и разработать эффективную политику снижения темпов инфляции.

Таблица 1

Результат регрессионной оценки полной модели

Dependent Variable: LOG(P)				
Method: Least Squares				
Sample(adjusted): 1998:04 2007:12				
Included observations: 117 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(E)	0.132688	0.051387	2.582152	0.0111
LOG(I(-3))	-0.054271	0.027843	-1.949147	0.0538
LOG(I2)	-0.007612	0.006808	-1.118052	0.2660
LOG(M2)	-0.015112	0.016638	-0.908312	0.3657
LOG(R(-2))	0.112445	0.046128	2.437695	0.0164
LOG(T)	0.841612	0.054420	15.46499	0.0000
LOG(W)	0.007405	0.014961	0.494936	0.6216
LOG(Y)	-0.017330	0.018339	-0.945006	0.3467
R-squared	0.523325	Mean dependent var		4.613536
Adjusted R-squared	0.492713	S.D. dependent var		0.017977
S.E. of regression	0.012804	Akaike info criterion		-5.812174
Sum squared resid	0.017870	Schwarz criterion		-5.623308
Log likelihood	348.0122	F-statistic		17.09533
Durbin-Watson stat	1.757279	Prob(F-statistic)		0.000000

НСК также представляет данные по индексам цен производителей. В отличие от предыдущей ситуации, здесь представлены и данные по долям. Но расчеты по этим же данным не подтверждают расчетов, приведенных нацстаткомом (табл. 2). Это можно объяснить двумя причинами: либо приведенные нами расчеты могли искажаться из-за округленных данных долей производства секторов, опять же из-за статкома, поскольку они представляют округленные данные; либо в расчетах нацстаткома даются искаженные данные от реальных, специально или по ошибке. Мы говорим слово "специально" потому, что в разных странах имеется практика "уменьшения" темпов инфляции на бумаге. В Китае, например, при официальном расчете индекса потребительских цен считают, что продукты питания составляют 33% расходов домохозяйств. На самом деле этот показатель превышает 40%. Искусственное занижение доли продовольствия ведет и к занижению индекса цен, так как именно цены на продукты питания растут быстрее. Ту же "хитрость" используют в Мексике и Бразилии, где, по официальным данным, на еду уходит 21–23% расходов домохозяйств. Сомнительно, если учесть, что это почти вдвое меньше, чем в схожей по уровню доходов России. В Аргентине достигли удивительного прогресса в борьбе с ценами: на фоне общемирового взлета инфляция в Аргентине снизилась с 12,5% в 2006 г. до 8,5% в 2007 г. Результат объяснялся иной методикой подсчета. По методике МВФ аргентинская инфляция вдвое выше[1], говорится в источнике.

Выше приведен удельный вес секторов экономики по Кыргызской Республике. Сумма округленных удельных весов составляет 0,989834, т.е. не 1,0. С другой стороны, удельный вес каждый год меняется, и целесообразно обновлять его хотя бы раз в два-три года. Так, в "Методологических положениях по наблюдению за потребительскими ценами на товары и услуги и расчетов индексов потребительских цен" Российской Федерации говорится, что "расчет ИПЦ производится на базе данных о структуре фактических потребительских расходов населения за предыдущий год,

[1] Чужеземные цены. Правительство делает вид, что борется с инфляцией. http://www.smoney.ru/article.shtml?2008/03/31/5252, 03/04/2008

Таблица 2

Индекс цен производителей и расчеты

Индекс цен производителей	Год	1998		1999		2000		2001		2002	
Предыдущий месяц = 100	Уд. вес 1998	Янв.	Дек.	Янв.	Дек.	Янв.	Дек.	Янв.	Дек.	Янв.	Дек.
ИЦП, включая	1,00	101,2	104,2	110,4	100,3	105,7	101,3	98,9	100,1	100,8	100,9
Электроэнергетика	0,15	100,0	100,0	132,1	100,0	122,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Топливная промышленность	0,04	99,8	105,9	114,6	100,9	98,3	98,6	97,7	100,4	98,1	94,6
Цветная металлургия	0,34	95,2	106,0	104,6	98,7	103,0	102,5	98,0	98,7	101,8	102,2
Машиностроение	0,07	103,7	104,4	98,6	105,0	103,8	104,5	102,8	101,5	100,6	99,6
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	0,00	111,2	104,2	121,6	100,5	101,2	101,8	99,0	102,6	101,1	101,1
Промышленность строительных материалов	0,07	101,7	106,2	102,9	103,1	94,8	102,4	90,4	101,6	96,9	100,9
Легкая промышленность	0,09	128,3	102,0	106,3	101,3	101,2	101,9	100,4	106,0	103,9	104,0
Пищевая промышленность	0,20	103,5	104,6	110,7	103,5	107,2	99,8	100,1	100,6	100,7	100,4
Мукомольно-крупяная и комбикормовая	0,06	100,01	100	101,52	98	99,64	100,11	100,059	99,963	100,03	100
Расчет		102,0849	104,0207	109,7916	100,8003	105,7077	101,4052	98,8444	100,4469	100,8757	101,0234

которые являются основным источником информации для формирования весов при расчете ИПЦ"[1], т.е. в РФ они обновляются каждый год.

Полагаясь на тот факт, что при расчете индекса цен производителей до 2002 г. использовался удельный вес 1998 г., ставится объективный вопрос: удельный вес какого года используются в расчетах индекса цен производителей после 2002 г., а также при расчете индекса потребительских цен данные какого года по долям потребления используются. Потому что, как известно, это самый важный аспект расчета индексов цен и, соответственно, темпов инфляции. Как сказано выше, манипулируя удельными весами можно "рассчитать" инфляцию (в некоторых случаях в два раза) ниже реальной.

В результате проведенных анализов сделаны следующие выводы и предложения:

- Основным инструментом антиинфляционной политики Национального Банка является валютная интервенция. С другой стороны, контроль и регулирование предложением денег в антиинфляционной политике играют незначительную роль.

- Антиинфляционная политика в долгосрочном периоде должна учитывать рост объема внутреннего производства, а также рационального использования внешних ресурсов. При этом важна стимулирующая политика, направленная на производство и экспорт переработанных товаров с высокой добавленной стоимостью.

- Для роста отечественного производства необходимо максимальное использование внутренних сбережений на основе государственных гарантий и долгосрочных депозитов.

- В условиях нашей экономики трудно бороться с инфляцией, и всякие попытки снизить ее может оказать негативное влияние на рынок и может углублять другие проблемы. Например, проведение валютных интервенций и, таким образом, искусственное повышение обменного курса национальной валюты в целях понижения темпов инфляции, по нашему мнению, является нецелесообразной политикой. Поскольку такая политика, стимулируя рост импорта и снижая конкурентоспособность отечественных экспортных товаров, станет причиной роста дефицита внешнеторгового баланса и платежного баланса в целом. С другой стороны, дешевые импортные товары не будут способствовать росту отечественной продукции, и страна может стать больше зависима от импортных товаров год за годом. По нашим же расчетам, если брать в качестве базового периода 2000 г., то обменный курс должен быть в пределах 62 сомов за один доллар США в условиях рыночных отношений. В итоге можно сказать, что именно валютная политика, проводимая Нацбанком в целях понижения инфляции, стала одной из основных причин столь большого дефицита внешнеторгового баланса и нерационального использования ресурсов, поскольку большую часть нашего импорта составляют потребительские люкстовары, такие как автомобили, мебель, минеральные продукты, в т.ч. нефть, и т.д. Рост автомобилей означает рост импорта нефтепродуктов.

- Для эффективной борьбы с инфляцией нужно четко определить ее факторы с помощью эконометрических методов. Но если статистические данные являются далекими от реальных, то результаты исследований окажутся неточными. С другой стороны, при расчете ИПЦ потребительская корзина должна составляться с учетом всех слоев населения по доходам и, по нашему мнению, будет хорошо, если она будет обновляться каждый год или хотя бы раз в два-три года.

- Существуют разногласия в расчетах инфляции, особенно индекса потребительских цен. Открытость и прозрачность статистических данных и расчетов нацстаткомитета предотвратит эти разногласия и поможет специалистам и экспертам проанализировать инфляционные процессов и их последствия.

- И последнее, в теории существует такой способ "борьбы" с инфляцией: привыкать к ней. Если цена обуздания инфляции является слишком высокой, нужно научиться жить в условиях инфляции. В таком случае правительству остается только поднимать зарплаты по мере инфляции, а Нацбанку печатать деньги. А для этого нужно иметь собственную печатную фабрику. И не нужно опасаться инфляции как негативного фактора экономического роста. Практика многих стран показывает положительную, иногда нулевую корреляцию между инфляцией и ростом экономики. Например, в Турции высокие темпы инфляции (свыше 30–50%) в 1980–1990-е гг. сопровождались положительным экономическим ростом, достигшим в некоторые периоды 7–9% в год.

[1] http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/ipc_met.htm, 17/04/2008.

СЕМЕЙНЫЙ И НАДОМНЫЙ БИЗНЕС

Е.Б. Умарбаева
аспирантка
Кыргызско-Российского Славянского университета

Исследуя производительность труда в малом и среднем предпринимательстве, нужно обратить внимание на семейный и надомный вид бизнеса. Понятие "семейный бизнес" широко используется как в развивающейся, так и развитой практике. В особенности это касается развивающихся стран, таких как Южная Корея, Латинская Америка, Тайвань. Однако явление семейного бизнеса встречается и в Северной Америке и Европе, где относительно молодые семейные компании добились лидерских позиций. На Тайване функционирование малого и среднего предпринимательства во многом определяется национальной спецификой организации семейного бизнеса. По мнению Фукуямы, преобладание малых и средних фирм в китайском бизнесе непосредственно связанно с тем, что семья занимает центральное место в системе китайских социокультурных ценностей и в отличие от Японии и Южной Кореи семейные обязательства преобладают над всеми другими[1]. Китайская семья может включать отца и сына, "пять поколений под одной крышей" или всех родственников вообще. Подчас даже однофамильцы называют себя одной семьей. Размеры реальной семьи могут расширяться или сужаться в зависимости от обстоятельств. Все это касается и других типов личных связей (земледельческих, отношений между одноклассниками и т.д.). Они пересекаются друг с другом и создают всеобъемлющую суперсистему, напоминающую паутину, в которой каждый отдельный предприниматель, делающий свой бизнес в рамках и с помощью этой системы, представляет специфический узел. В тайваньском обществе система личных связей обеспечивает каналы поступления информации, финансовых и прочих ресурсов. Так, через родственников и друзей можно узнать о новых рабочих местах, перспективных сферах вложения капитала, новых товаров и т.д.

В Кыргызстане семья, как и на Тайване, занимает одну из важных позиций в системе социально-культурных ценностей, что определяет специфику развития малого и среднего предпринимательства, особенно на начальной стадии его развития.

По мнению Наабера, надомный бизнес – один из видов малого бизнеса, все производственные операции и виды деятельности которого полностью или их основные составные части выполняются дома[2].

Семейный бизнес может быть и надомным, отвечать критериям малого бизнеса (численностью персонала, объемом реализации и пр.) и осуществляться силами семьи. Нужно сказать, что в семейном бизнесе могут быть заняты не только члены семьи, в нем могут быть задействованы наемный персонал, партнеры, не являющиеся родственниками семьи, но руководителями и основными собственниками должны быть члены семьи.

Типичный портрет семейной фирмы[3]:

- Владельцы фирмы, а зачастую и ее ключевые сотрудники, связаны родственными или дружескими отношениями. Это обстоятельство определяет построение системы управления предприятием, его отчетности.

- У фирмы не прозрачная структура, закрытая бухгалтерия и непростая история взаимоотношений с контролирующими органами. Такие предприятия не имеют стратегических планов развития, страдают отсутствием множества документов, что не позволяет человеку со стороны объективно оценить реальную прибыль бизнеса. У собственников отсутствует потребность раскрывать объективные сведения о своей деятельности. Иными словами, бизнес строится "по-домашнему" (такие предприятия называют "закрытыми").

---

[1] *Диярханов В.* Роль малого бизнеса в экономике Тайваня // Мировая экономика и международные отношения. – М., 2000. – №9. – С. 104.

[2] *Наабер Ю.Р., Наабер Е.Ю.* Семейный и надомный бизнес как сфера приложения новой техники и современных технологий // Актуальные вопросы совершенствования социально-экономической политики в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2008. – С. 146.

[3] Там же. – С. 147.

Практически во всех компаниях пост генерального директора занимает один из учредителей, в очень редких случаях имеется наемный управляющий.

Поступательное движение научно-технического прогресса расширяет возможности семейного и надомного бизнеса. Этот подсектор может освоить виды деятельности, где применимы самые высокие технологии и передавая техника[1]. Изобретение персонального компьютера является импульсом развития семейного и надомного бизнеса, что позволило более эффективно работать дизайнерам, инженерам, бухгалтерам, научным работникам и т.д.

Семейный бизнес хорош на начальной стадии формирования и развития фирмы. В последующем развитии фирмы, когда будут распространены нормативные деловые процессы с отчетливыми обязательствами и инструкциями, увеличится количество работников и объем оборота (производства, работ и услуг), бизнес может стать и средним и крупным. А семейный подход останется в совсем малом бизнесе.

Семейный бизнес имеет свои положительные и отрицательные стороны. У этого подсектора, если мы считаем сектором экономики малый и средний бизнес республики, имеются определенные ограничения при его функционировании. Приведенная таблица сделана на основе данных Ю.Р. Наабера[2].

Недостатки семейного и надомного бизнеса	Преимущества семейного и надомного бизнеса
Определенные ограничения:	Возможности:
1. Площадь земельного участка и производственные помещения	1. Быстрое реагирование на запросы клиентов
2. Потребление электроэнергии (существующие передаточные устройства, возможно, не обладают нужной производительностью)	2. Адаптивность и устойчивость бизнеса, его организационное единство, так как на структуру бизнеса накладывается структура связей семьи
3. Экологическая чистота. Производство не должно иметь вредных выбросов, производить шум, не вызывать протесты соседей	3. Хорошее знание местного рынка

Семейный и надомный бизнес приносят как экономическую, так и неэкономическую выгоду: уважаемое положение в обществе, гордость и чувство принадлежности к семейным традиция. Также это и возможность для одних членов семьи работать в бизнесе, а для других – добиваться своих целей с опорой на этот бизнес.

Для государства этот подсектор является одним из вариантов развития малого и среднего бизнеса. Новые рабочие места могут создаваться за счет развития малого и надомного семейного бизнеса в максимально широком охвате отраслей производства и видов деятельности. Создание рабочих мест возможно и в крупном бизнесе, государственных органах, и в среднем предпринимательстве, но опыт развитых стран показывает, что только малый бизнес демонстрирует постоянный рост новых рабочих мест во всех сферах и на всей территории. Недаром китайская пословица гласит: "Маленькой лодке в отличие от большого корабля легче маневрировать"[3].

Можно сделать вывод, что государству необходимо взять курс на развитие малого и семейного предпринимательства, что позволило бы не только максимально использовать возможности, заложенные в малом бизнесе. Но и тем самым позволило бы снизить уровень безработицы. Не только максимально задействовать трудоемкие технологи и использование оборудования в сочетании с новой техникой и внедрением инноваций, но и повысить производительность труда в этом секторе. Помимо собственно проблемы занятости, развитие малого бизнеса и его подсектора семейного и надомного бизнеса, привело бы к увеличению числа собственников и предпринимателей.

---

[1] *Разумнова И.И.* Семейный и надомный бизнес: опыт США. Проблема занятости и надомная организация труда // США – Канада. Экономика – политика – культура. – М., 2001. – №1. – С. 105.

[2] *Наабер Ю.Р., Наабер Е.Ю.* Указ. соч. – С. 146.

[3] *Бирюков А.* Развитие малого и среднего бизнеса – локомотив экономики // Вопросы экономики. – М., 2002. – №9. – С. 123.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ КЫРГЫЗСТАНА

К.К. Джусупов
слушатель магистерской программы
"Государственное управление и местное самоуправление"
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Электроэнергетика Кыргызской Республики (КР) – ведущий сектор топливно-энергетического комплекса. В ее структуре выработка электроэнергии занимает 76%. На долю электроэнергетики приходится 5% ВВП, 16% объема промышленного производства и 10% доходов республиканского бюджета[1].

В энергосистему КР входят 17 электростанций общей мощностью 3680 МВт. Основу электроэнергетики Кыргызстана составляет гидроэнергетика – 95% всей электроэнергии вырабатывается на гидроэлектростанциях (ГЭС), остальные 5% – на тепловых электростанциях (ТЭЦ).

Кыргызстан занимает третье место среди стран СНГ по запасам гидроэнергетических ресурсов – около 142 млрд. кВт/ч, из которых пока освоено 10%. Основные запасы гидроэнергоресурсов находятся в бассейне рек Нарын, Сарыджаз, Чу и Чаткал. Имеется также большой потенциал малых рек и нетрадиционных источников энергии.

Электроэнергия, производимая на наших ГЭС, конкурентоспособна на энергетическом рынке региона. Ее себестоимость самая низкая в СНГ – около 3 тыйынов за кВт/ч. Учитывая это, а также то, что быстрорастущая экономика соседних стран испытывает дефицит электроэнергии, увеличение ее экспорта имеет хорошие перспективы.

Выработка электроэнергии и ее потребление менялись непропорционально. Так, в начале 90-х гг. – в период радикальных экономических реформ, при резком спаде ВВП, выработка электроэнергии снижалась незначительно (в период 1991–1995 гг. на 13%). Изменилась структура электропотребления – падение электропотребления в реальном секторе экономики было компенсировано ее увеличением у населения. В целом потребление электроэнергии в стране устойчиво растет.

В 90-е гг. в электроэнергетике Кыргызстана накопилось много проблем. Главная из них – высокий уровень потерь – почти 40%, из которых 18,5% составляли технические потери, а 16,7% – коммерческие. Физический и моральный износ электроэнергетического оборудования (турбины, линии электропередач, трансформаторные подстанции и др.) вызывают огромные потери электроэнергии при ее производстве, передаче, распределении и потреблении. Низкие тарифы на электроэнергию и хроническая дебиторская задолжность потребителей не покрывают затраты и не позволяют предприятиям сектора реализовать проекты по созданию новых генерирующих мощностей и модернизации технологий передачи, распределения и учета электроэнергии.

К факторам ухудшения ситуации в электроэнергетике можно отнести устаревшую организацию и управление электроэнергетикой – громоздкая монополистическая структура АО "Кыргызэнерго" была слабо мотивированна к повышению эффективности своей деятельности и непривлекательна для инвесторов.

В силу этих и других причин в последние годы ощущается дефицит электроэнергии (особенно в осенне-зимний период), проблематичным стало надежное электроснабжение потребителей. Вместе с этим стратегические задачи социально-экономического развития страны определяют приоритетность электроэнергетики. Это также обусловлено ростом мировых цен на импортируемое в страну углеводородное топливо (уголь, нефть и газ).

С 2001 г. в секторе электроэнергетики Кыргызстана происходят принципиально новые структурные изменения, соответствующие условиям рыночной экономики и требованиям дальнейшего социально-экономического развития страны.

---

[1] Стратегия развития страны на 2007–2010 годы. – Бишкек, 2007.

Решение многих проблем электроэнергетики Кыргызстана невозможно без поддержки государства. Это связано со спецификой отрасли, которой присущи следующие особенности:

- большое социально-экономическое значение для населения, предприятий и организаций;
- от этой отрасли зависит функционирование и развитие других отраслей;
- большая фондоемкость производственных объектов сектора и инерционность капиталовложений.

Учитывая все это, государственная политика в этом секторе направлена на поддержку электроэнергетического комплекса, создание условий для ее устойчивого развития и обеспечение энергетической безопасности страны[1]. В связи с этим требуется выдвижение новых идей по решению проблем электроэнергетики и совместных усилий по их реализации всеми заинтересованными участниками: государственных органов, предприятий электроэнергетики, потребителей электроэнергии, научных и технических организаций и т.д.

В последние годы в Кыргызстане активно проводилась работа по созданию и совершенствованию правовой базы электроэнергетики, выработке новой энергетической политики и формированию системы государственного управления сектором электроэнергетики[2].

Меры государственной поддержки развития электроэнергетики Кыргызстана новаторские, инновационные. Следует отметить, что такие меры поддержки электроэнергетики государством, как и других секторов отраслей национальной экономики, имеют в основном характер организационно-управленческих инноваций.

Для оздоровления электроэнергетики Кыргызстана и обеспечения ее устойчивого развития органы государственной власти в последние годы предприняли целый ряд принципиально новых мер. К их числу можно отнести:

- переход к новой институциональной модели управления;
- принятие новой тарифной политики;
- придание электроэнергии нового экономического содержания;
- использование новых форм привлечения инвестиций и другие.

Кризисное состояние электроэнергетики сложившееся к 2000 г. отчасти объясняется ее устаревшей формой организационно-экономического управления. Несмотря на кардинальные экономические реформы в стране организация и управление электроэнергетикой до 2000 г. оставались прежними, дореформенными, монополистическими. Это привело к постепенному ухудшению производственно-экономических показателей сектора. Для улучшения состояния сектора в 1997 г. была начата поэтапная либерализация. Она была направленна на перевод организаций электроэнергетики на рыночные принципы – создание необходимой конкурентной среды; создание потенциала для саморазвития; привлечение в сектор частных инвестиций; обеспечение прозрачности в определении затрат на производство, передачу и распределение электроэнергии.

В результате вертикально-интегрированная монопольная компания "Кыргызэнерго" в 2001 г. была реструктуризована по функциональному принципу: производство, передача и распределение электроэнергии.

Национальный электроэнергетический комплекс сегодня представляют:

- ОАО "Электрические станции" с функцией выработки электроэнергии на базе каскада Токтогульских ГЭС и ТЭЦ городов Бишкека и Ош.
- ОАО "Национальная электрическая сеть Кыргызстана" с функциями передачи электроэнергии на базе высоковольтных линий электропередачи;
- четыре электрические распределительные компании – ОАО "Северэлектро", "Востокэлектро", "Ошэлектро" и "Джалалабадэлектро".

---

[1] Стратегия развития страны на 2007–2010 годы. – Бишкек, 2007.

[2] См. например: Законы КР "Об энергетике" (1996), "Об электроэнергетике" (1997), "Об энергосбережении" (1998).

Для разработки и проведения государственной политики в секторе в 1998 г. было создано Государственное агентство по энергетике при Правительстве КР. Для разрешения кризисной ситуации в электроэнергетике в 2004 г. был создан институт специального представителя Президента КР по электроэнергетической безопасности.

Однако все эти меры кардинально не изменили ситуацию в электроэнергетическом секторе. Это свидетельствовало о том, что сложившаяся к тому времени структура управления сектором еще недостаточно приспособлена к осуществлению целенаправленной политики в секторе.

С 2007 г. государственную политику в секторе электроэнергетики осуществляет Министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов и ее Департамент энергетики. Этими вопросами также занимается Государственный комитет КР по управлению государственным имуществом.

Сегодня основным документом, определяющим политику в секторе электроэнергетики, является "Национальная энергетическая программа КР на 2006–2010 гг. и Стратегия развития ТЭК до 2025 г.", одобренная Жогорку Кенешем КР в апреле 2008 г.[1] В качестве основных целей в ней провозглашены – финансовое оздоровление, сбалансированное и комплексное развитие, обеспечение устойчивого развития отрасли, совершенствование институциональной, тарифной и инвестиционной политики. Достижение этих целей намечено осуществить путем завершения начатых структурных реформ и укрепления рыночных начал в финансово-хозяйственной деятельности электроэнергетических компаний.

Важной новаций в этом отношении является учреждение новых субъектов рынка электроэнергии – сбытовых компаний. В этом случае может появиться конкуренция между сбытовыми компаниями на ведение переговоров между покупателем электроэнергии и ее продавцом. Сбытовые компании смогут выбирать электрораспределительные компании, с которыми они будут заключать договоры на поставку электроэнергии и нести соответствующую ответственность перед потребителями.

Еще одним институциональным нововведением является создание в мае 2008 г. Дирекции проекта по развитию малой и средней энергетики как самостоятельного органа, осуществляющего свою деятельность на принципах самофинансирования[2]. Строительство средних, малых и микро-ГЭС перспективны для электроснабжения регионов, труднодоступных горных населенных пунктов. Гидроэнергетический потенциал малых рек и водотоков оценивается мощностью 1,6 млн. кВт и выработкой примерно около 8 млрд кВт. ч электроэнергии. Уровень использования этого потенциала в настоящее время не превышает 3%. Удельные затраты на возведение малых ГЭС составляет порядка 600–800 долл. на один кВт установленной мощности.

Реализация мер по использованию энергетического потенциала малых рек и нетрадиционных возобновляемых источников энергии снизит напряженность топливно-энергетического баланса республики, улучшит его структуру, сократит затраты на потребляемые энергоносители, обеспечит надежность электроснабжения населения, коммунально-бытовых нужд и предприятий реального сектора экономики.

Решению проблем внедрения энергосберегающих технологий, модернизации оборудования энергокомпаний, а также перевода части потребителей на альтернативные источники энергии может содействовать создание Фонда энергосбережения. Вопрос об организации такой структуры рассматривается Министерством промышленности и энергетики и топливных ресурсов КР.

Создание Фонда, помогло бы решить многие проблемы местной энергетики. С его введением можно решать проблемы финансирования программ внедрения новых технологий в сфере энергетики, предусмотреть дотации для граждан и организаций, использующих энергосберегающее оборудование, а также предоставление грантов и кредитов для желающих развивать эту сферу.

Этот Фонд, как предполагается, мог бы пополняться за счет грантов и кредитов, а также отчислений от предприятий энергетики.

---

[1] Национальная энергетическая программа КР на 2007–2010 гг. и Стратегия развития ТЭК до 2025 г. – Бишкек, 2008.

[2] Указ Президента КР "О Дирекции проекта по развитию малой и средней энергетики в Кыргызской Республике" от 2 мая 2008 г.

Кардинальные изменения в производстве электроэнергии связаны с крупными инвестициями в электроэнергетику. Учитывая ограниченные финансовые возможности государства, крайне важны новые подходы по созданию условий для привлечения внутренних и внешних инвестиций.

Они необходимы для:

- строительства новых генерирующих мощностей и реабилитации действующих;
- строительства новых ЛЭП и технического перевооружения сектора;
- энергосбережения и использования нетрадиционных источников энергии.

Так, на реке Нарын экономически обосновано строительство 14 ГЭС Токтогульского каскада мощностью от 300 до 400 МВт каждая. В первую очередь необходимо завершение строительства ГЭС Камбарата 1 и 2. Приоритетными объектами являются также Бишкекская ТЭЦ-1, Учкурганская и Атбашинская ГЭС. Оценочные инвестиции для Бишкекской ТЭЦ-1 составляют 15 млн. долл. США, для Учкурганской ГЭС – 15 млн. долл. США и для Атбашинской ГЭС – 10 млн. долл. США.

Для создания более привлекательных условий притока инвестиций в энергосектор государство намерено завершить ее реструктуризацию и создать необходимые рыночные механизмы и соответствующую законодательную базу, в том числе:

- передать в концессию или приватизировать распределительные электрокомпании;
- выделить Камбаратинские ГЭС и ТЭЦ городов Бишкек и Ош из состава ОАО "Электрические станции" со своими активами и предложить их стратегическим инвесторам для совместного продолжения строительства и дальнейшей эксплуатации;
- разрешить частные инвестиции в Камбаратинские ГЭС и Бишкекскую ТЭЦ;
- создать благоприятный инвестиционный климат для привлечения прямых инвестиций на строительство Сарыджазского каскада ГЭС, Кокомеренских ГЭС, Верхне-Нарынских ГЭС.

Сегодня наиболее слабым звеном электроэнергетики страны являются электрораспределительные компании. Поэтому здесь необходимы новые организационно-экономические и технологические подходы для снижения коммерческих потерь и устранения возможностей для хищений эклектической энергии. Решению этих проблем должно содействовать решение Жогорку Кенш КР о придании электрической энергии статуса товара, а не услуги. Приватизация же распределительных сетей приведет к снижению величины технических потерь до нормативов.

Решению проблем неплатежей может способствовать намечаемое введение предоплаты за поставку электроэнергии. Кроме этого, в Кыргызстане будут вводить системное отслеживание хищения электроэнергии. Для этого уже введены в действие электронные счетчики учета расхода электроэнергии, на очереди создание автоматизированной системы коммерческого учета электоэнергии.

Капиталовложения на строительство и реабилитацию объектов электроэнергетики будут обеспечиваться за счет собственных средств, грантов и инвестиций в рамках программы государственных инвестиций. Общие потребности в инвестициях для развития энергетического сектора в среднесрочный период до 2010 г. оцениваются в 3,5 млрд. долл. США.

Одним из основных условий вывода электроэнергетики из сложившегося финансово-экономического кризиса является установление экономически обоснованных тарифов. В условиях рыночной экономики они должны покрывать все затраты по производству, передаче и распределению электроэнергии. Социальная поддержка потребителей с низким уровнем доходов должна быть адресной и осуществляться через систему социальной защиты.

Этот подход заложен в среднесрочной тарифной политике Правительства КР. Она предусматривает поэтапное повышение тарифов до уровня, покрывающего затраты электроэнергетических компаний, а также учитывающая тенденции роста инфляции, доходов населения и предполагает установление тарифного коридора на предстоящие годы. Верхние и нижние пределы тарифного коридора будут устанавливаться таким образом, чтобы в среднем по стране рост тарифов не превышал

верхние пределы ожидаемой инфляции и не снижался по отношению к нижнему (планируемому) уровню инфляции.

Новая методология установления и расчета тарифов на электроэнергию будет стимулировать активное энергосбережение всеми категориями потребителей.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Кыргызстан обладает огромным гидроэнергетическим потенциалом. Однако электроэнергетика столкнулась с целым рядом проблем, среди которых: недостаток средств на создание новых генерирующих мощностей, значительные технические потери в сетях, неплатежи потребителей, неэффективное энергопотребление.

2. Для оздоровления электроэнергетики и обеспечения ее устойчивого развития нужды новые подходы. В последние годы государство осуществило комплекс качественно новых мер государственной поддержки институционального характера, новой тарифной и инвестиционной политики.

3. В рамках институциональных реформ в электроэнергетике развиваются новые организационные формы управления. Они направлены на завершение начатых структурных реформ, создание рыночной среды и механизмов саморазвития сектора.

4. Государственная поддержка сектора направлена также на улучшение инвестиционного климата по привлечению частных инвестиций путем создания соответствующей нормативной и правой базы.

5. Государство проводит новую тарифную политику по поэтапному обеспечению покрытия затрат электроэнергетических компаний с учетом темпов инфляции и роста доходов населения, предусматривающую адресную защиту социально уязвимых групп населения.

6. Потенциал государственной поддержки развития электроэнергетики в полной мере пока не задействован. Электроэнергетике необходима действенная государственная поддержка по переводу ее на новый уровень на принципах инновационного развития.

ДЕЛЕГИРОВАННЫЕ И СОБСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Б.Дж. Асанакунов
директор Ассоциации муниципалитетов Кыргызской Республики,

Г.Б. Бекбасарова
координатор проектов Ассоциации муниципалитетов Кыргызской Республики

Местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действительная способность местных сообществ решать в своих интересах вопросы местного значения в соответствии с Конституцией и законодательными актами. Принятый 29 мая 2008 г. новый Закон КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" более четко разграничил функции и полномочия органов местного самоуправления и местной государственной администрации, конкретизировал и расширил круг вопросов местного значения, исполнение которых было возложено на органы местного самоуправления.

К предметам ведения местного самоуправления были отнесены вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Предметы ведения регулируют в обобщенном виде характер и объем деятельности местного самоуправления. Для их правильного понимания необходимо раскрыть смысл используемых понятий. В соответствии с базовым законом, регулирующим сферу местного самоуправления Законом КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации":

функции – это сфера деятельности местного самоуправления или местной государственной администрации, связанная с предоставлением услуг населению;

компетенция – это совокупность юридически установленных прав и обязанностей местного самоуправления или местной государственной администрации;

полномочия – это право и обязанность органов местного самоуправления и местной государственной администрации осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций;

Проблемы определения полномочий и компетенции местного самоуправления, в целом, имеют ключевое значение для развития местного самоуправления. Не определив, чем конкретно будет заниматься местная власть, невозможно ответить на вопросы о том, каков должен быть объем материально-финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов, какова должна быть оптимальная структура этих органов, чтобы успешно справиться с установленным объемом полномочий. Надлежащая правовая регламентация компетенции местного самоуправления теснейшим образом связана с задачей повышения его эффективности, поскольку только четкость в определении прав и обязанностей позволит местному самоуправлению успешно справиться со своими функциями.

Анализ мировой практики показывает, что компетенция местного самоуправления может определяться действующим законодательством либо обычным правом, если законы формально не предусматривают те или иные отрасли местного хозяйства, а также инициативой муниципальных органов, если в действующем законодатель-

стве не содержится прямого запрещения органам местного самоуправления заниматься каким-либо кругом дел, например, Уставом местного сообщества.

Современный подход к определению компетенции местного самоуправления предусматривает и еще один аспект – достаточность имеющихся в местном самоуправлении ресурсов для обеспечения выполнения возлагаемых на них задач. Например, Европейская Хартия местного самоуправления определяет, что экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным конституцией или законом полномочиям. Органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. И, наконец, финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

Таким образом, структурным элементом понятия "компетенция" являются предметы ведения, выступающие как способ юридического обозначения тех общественных отношений, которые определяются в качестве объекта властных действий органа.

Законодательный перечень вопросов местного значения, в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", исполнение которых возложено исключительно на органы местного самоуправления, можно условно разделить на 3 блока:

1) экономика,

2) социальные вопросы,

3) основной блок – это вопросы жизнеобеспечения населения.

К экономическому блоку относятся вопросы обеспечения экономического развития территории, управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.

К социальным вопросам и вопросам жизнеобеспечения населения отнесены вопросы, относящиеся к категории оказания услуг. Из 23 вопросов местного значения, отнесенных к местному самоуправлению, к категории предоставления услуг отнесены подавляющее количество дел местного значения – 20, из них социальные вопросы – 5 и 15 – вопросы жизнеобеспечения[1].

Следует подчеркнуть, что в новом законе из перечня вопросов местного значения исключены муниципальное образование и муниципальное здравоохранение, создание на местном уровне условий для развития здравоохранения, школьного и профессионального образования. Эти вопросы отнесены к делегированным государственным полномочиям. Делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основании закона или договором между органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Эффективность местного самоуправления напрямую зависит от его обеспеченности материальными и финансовыми ресурсами. Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют налоговые и неналоговые источники доходов, бюджетные средства органов местного самоуправления, природные ресурсы, имущества муниципальной собственности, а также организации и предприятия, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Основополагающим подходом при формировании муниципальной собственности является соответствие перечня муниципального имущества и перечня вопросов местного значения. То есть муниципальное имущество местного самоуправления предназначено непосредственно для решения вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления наделены правами на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах, в том числе межмуниципальных, необходимых для решения вопросов местного значения. Органы местного самоуправления напрямую участвуют в дея-

---

[1] Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29.05.2008г, №99, ст. 18 // Эркин-Тоо. – 24 июня. – 2009 (№52). – С. 2.

тельности муниципальных предприятий и учреждений. Они имеют право определять цели и порядок деятельности предприятий, утверждать их уставы, заслушивать отчеты об их деятельности, назначать и освобождать от должности руководителей[1].

Кроме этого, органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с законодательными актами[2].

В целом, политика органов местного самоуправления в решении социально-экономических задач территории должна быть направлена как на максимально эффективное использование собственного имущества, так и на максимально полное включение ресурсов соответствующей территории.

Новый Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" расширил перечень вопросов местного значения в сторону оказания услуг населению в части его жизнедеятельности, что требует внесения изменений в существующие структуры органов местного самоуправления, а также во взаимоотношения между теми организациями, которые эти функции выполняют.

Например, функции оказания услуг в обеспечении населения питьевой водой отнесены законодательством к ведению органов местного самоуправления. Именно органов местного самоуправления, а не местного самоуправления, что подразумевает местное сообщество.

Следует отметить, что еще до выхода обновленного базового закона о местном самоуправлении на городские и сельские муниципалитеты были возложены функции по обеспечению населения питьевой водой. В середине 90-х гг. Постановлениями Правительства республики водопроводно-канализационные системы были переданы в муниципальную собственность органам местного самоуправления. Соответствующие предприятия по обеспечению питьевой водой работали на условиях хозяйственного расчета и находились в ведении исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

Однако передача систем водоснабжения местному самоуправлению не решила имеющихся проблем в этой отрасли. Учитывая сложную ситуацию, в 2000 г. Правительством Кыргызской Республики было подписано кредитное соглашение с Азиатским банком развития о выделении финансовых средств на восстановление и новое строительство систем сельского питьевого водоснабжения, а спустя 2 года – кредитное соглашение с Всемирным банком. Основная цель: улучшение условий жизни и состояния здоровья сельского населения, снижение уровня бедности на селе через обеспечение чистой питьевой водой и соответствующей санитарией.

Одним из основных требований Азиатского банка развития, согласно подписанному обеими сторонами Соглашению о предоставлении займа Кыргызской Республике, было то, что собственниками систем водоснабжения должны были стать сами потребители питьевой воды. В результате чего, в закон "О питьевой воде" были внесены изменения и дополнения. В сельских населенных пунктах, за исключением районных центров, были созданы сельские общественные объединения потребителей питьевой воды (СООППВ).

28 декабря 2001 г. было принято Постановление Правительства Кыргызской Республики "О передаче систем сельского водоснабжения (кроме районных центров) в собственность сельским общественным объединениям потребителям питьевой воды и их последующей эксплуатации", согласно которому с баланса органов местного самоуправления на баланс СООППВ безвозмездно передавались системы сельского водоснабжения. Этим же постановлением Госкомитету по управлению госимуществом и привлечению прямых инвестиций, а также Минсельхозу предлагалось разработать и утвердить порядок закрепления права собственности на принимаемые объекты сельского водоснабжения.

---

[1] Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления", от 25.09.2003 г. №215 (в редакции Закона КР от 14.02.2008 г. №14), разделы 3, 4 // Эркин-Тоо, 19 февраля 2008 (№12). – С. 2.

[2] Закон Кыргызской Республики "О муниципальной собственности на имущество" от 15.03.2002 г. (в ред. Закона КР от 19.02.2005 г., №152, 22.11.2006 г., №184, 14.02.2008 г., №12) // Эркин-Тоо, 19 февраля 2008 (№12) – С. 3.

Таким образом, были нарушены не только конституционный принцип неприкосновенности муниципальной собственности органов местного самоуправления, но и принципы установления вопросов местного значения.

Несмотря на вышеуказанные действия, ответственность в обеспечении населения питьевой водой лежит на органах местного самоуправления. Следовательно, необходимо пересмотреть политику в отношении обеспечения питьевой водой сельского населения, что включает в себя не только исполнение принятых новых законодательных актов, в частности, Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", но и внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие обеспечение населения питьевой водой. Следует возвратиться к переданным объектам муниципальной собственности и определиться в будущем с принадлежностью объектов водопроводных систем. Органы местного самоуправления и СООППВ должны взаимодействовать соответствующим образом на принципах договорных отношений и обязательствами сторон. В соответствии со статьей 19 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", только орган местного самоуправления, а не местная государственная администрация вправе передать исполнение отдельных вопросов местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей необходимых материальных и финансовых средств.

В качестве примера нарушения принципов установления вопросов местного значения со стороны местных государственных администраций, можно привести Кеминскую районную государственную администрацию. Так, Постановлением главы Кеминской районной государственной администрации от 8 октября 2001 г. были объединены Кеминское предприятие тепловодоснабжения, находящееся в ведении Кыржилкоммунсоюза, с вновь созданным Кеминским комбинатом благоустройства (КБУ). Учредителем КБУ выступила Кеминская районная государственная администрация, что явилось нарушением закона. Ссылаясь на вышеупомянутое постановление районной государственной администрации, Кыржилкоммунсоюз "сбросил" с себя не только функции по обеспечению питьевой водой жителей поселка Кемин, но и объекты водоснабжения. Отметим, что передача объектов государственной собственности осуществляется только Постановлением Правительства Кыргызской Республики. И как результат, предприятие банкрот является не муниципальным предприятием и не государственным предприятием, и имеет задолженность в сумме, превышающей 10 млн. сомов.

Муниципальная собственность предназначена для оказания услуг населению и извлечения доходов местного сообщества. В силу объективных и субъективных причин, на сегодняшний день, количество доходоприносящих объектов муниципальной собственности ограничено, особенно в сельских муниципалитетах. Для них особое место в увеличении доходной части бюджета занимают вопросы управления и эффективного использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (ФПС) и пастбищ.

В соответствии со Стратегией использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 10 апреля 2009 г. за №199, управление и распоряжение землями Фонда производятся исполнительным органом аильного, поселкового кенешей по согласованию с государственным органом, в ведении которого находится указанный Фонд.

По данным вышеупомянутой Стратегии[1], по состоянию на 1 января 2008 г., земли ФПС составляют 287,7 тыс. га. В том числе, площадь пашни – 232,0 тыс. га, из них орошаемой пашни – 129,1 тыс. га, богарной пашни – 102,9 тыс. га, площадь многолетних насаждений – 9,2 тыс. га, сенокосов – 41,4 тыс. га и залежи 5,0 тыс. га.

В большинстве случаев земли Фонда остаются неиспользованными, что говорит о неэффективном использовании данных земель.

Только за 2007 г. 72,4 тыс. га земель остались неиспользованными, это составляет 30% от общей площади земель Фонда. Основными причинами не использования земель Фонда перераспределения сельхозугодий являются не только отдаленность и жесткая богара, каменистость, засоленность, но и недостаточная информация

[1] Указ Президента Кыргызской Республики "Стратегия использования земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий" 10 апреля 2009 (№199) // Эркин-Тоо. – 14 апреля. – 2009 (№25).

о количестве и качестве земель Фонда. Имеет место отсутствие прозрачности при их предоставлении в аренду, слабое знание главами и специалистами органов местного самоуправления, гражданами Кыргызской Республики порядка предоставления в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий. Все это привело к неэффективному управлению и использованию земель Фонда.

В 2008 г. принят новый Налоговый кодекс Кыргызской Республики, который вступил в силу с 1 января 2009 г., резко ограничивающий налоговые источники бюджета органов местного самоуправления, оставив из 8 действующих в прошлом году местных налогов и сборов земельный налог и налог на имущество. Впоследствии, Президентом Кыргызской Республики наложен мораторий на налог на имущество до 1 января 2010 г. Итоги деятельности сельских муниципалитетов за первый квартал 2009 года свидетельствуют, что резко увеличивается количество дотационных аильных округов

В соответствии с Налоговым кодексом, исполнительный орган местного самоуправления является налогоплательщиком земельного налога по землям ФПС, присельных пастбищ, переданных в его управление и распоряжение, независимо от того, используется или не используется земельный участок. Это налагает на органы местного самоуправления большую ответственность за эффективное использование земель ФПС и пастбищ, используя при этом рыночные механизмы их предоставления. В противном случае, сельские органы местного самоуправления рискуют остаться без доходов.

Практика делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий только нормативно без обеспечения условий для их реализации тормозит деятельность органов местного самоуправления.

В ходе первого этапа земельной реформы в нашей республике в 90-х гг. прошлого столетия, 75% земель Национального земельного фонда (т.е. земли сельхозугодий) было передано фермерам безвозмездно на праве пользования, а впоследствии и в частную собственность. Оставшаяся земельная доля 25% (земли ФПС) была зарезервирована в государственной собственности и в 1996 г. передана Министерству сельского и водного хозяйства для решения задач и проблем, возникающих в ходе земельной реформы.

17 января 1998 г. за №9 вышел Закон КР "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию на 1998 год", который определил на 1998 г. плательщиками страховых взносов арендаторов земель по государственному социальному страхованию с земель ФПС.

В следующем году Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 августа 1997 г. было утверждено Временное Положение о предоставлении в аренду земель ФПС землепользователям. Данное Положение определило, что плата за аренду земель фермерами должна вноситься в местный бюджет.

В январе 2000 г. Постановлением Правительства КР полномочия по управлению землями ФПС от Министерства сельского и водного хозяйства КР были делегированы аильным и поселковым кенешам. В 2001 г. были внесены дополнения в Земельный кодекс, усиливающие роль и влияние местных кенешей в вопросах предоставления прав на земли ФПС.

На каждый год тарифы страховых взносов по государственному социальному страхованию определяются законодательно. Законы "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию" (26 декабря 1998 г. №158, 18 января 2000 г. №28, 23 февраля 2001 г. №25, 7 декабря 2001 г. №103) определяли ежегодно тарифы страховых взносов по государственному социальному страхованию и плательщиков страховых взносов по государственному социальному страхованию.

Вплоть до 2003 г. законодательно плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию были определены арендаторы земель ФПС. И только, начиная с 2003 г. Законом "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию" от 15 февраля 2003 г. №34 и от 24 января 2004 г. №8, плательщиками страховых взносов по государственному социальному страхованию за земли ФПС определены арендодатели, т.е. органы местного самоуправления.

Следующим шагом после принятия вышеуказанного закона о тарифах страховых взносов должно было стать принятие механизмов его реализации. Но это не было сделано.

С этого дня аильные округа становятся волонтерами, которые безвозмездно обеспечивают поступление в Соцфонд страховых взносов по государственному социальному страхованию за земли ФПС с арендаторов.

Почему волонтерами? А потому что сбор страховых взносов не является функцией органов местного самоуправления. Функции органов местного самоуправления регламентируются базовым Законом Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации".

Рассмотрим практику взаимоотношений Соцфонда и органов местного самоуправления на примере Кызыл-Туйского аильного округа Сокулукского района Чуйской области, которая является типичной и для других сельских муниципалитетов.

В декабре 2008 г. Сокулукское районное управление Социального фонда обратилось с исковым заявлением в Чуйский межрайонный суд о взыскании с Кызыл-Туйского аильного округа 1 048 543 сомов задолженности по страховым сборам за земли Фонда перераспределения сельхозугодий (ФПС). В обосновании иска указывалось, что согласно расчетной ведомости по средствам государственного социального страхования за 1 квартал 2008 г. за аильным округом Кызыл-Туу числится задолженность 1 048 543 сомов по страховым сборам за земли ФПС, которая образовалась с 1998 г. по 2008 г.[1]

14 января 2009 г. Чуйский межрайонный суд, рассмотрев в судебном заседании представленные материалы истца, удовлетворил иск и обязал взыскать с Кызыл-Туйского аильного округа 1048543 сомов в пользу Сокулукского районного управления Социального фонда, а также 30970 сомов госпошлины. В решении суда было отмечено, что Чуйский межрайонный суд руководствовался Законом Кыргызской Республики "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию". По истечении месяца за неуплату образовавшейся задолженности по страховым взносам был арестован расчетный счет аильного округа Кызыл-Туу и парализована его деятельность[2].

Таким образом, только нормативное определение делегированных полномочий без определения механизмов и финансового обеспечения исполнения приводят к расточительству и без того ограниченных финансовых и трудовых ресурсов органов местного самоуправления

Все отраслевые законодательные акты, затрагивающие сферу местного самоуправления, должны разрабатываться с участием самих органов МСУ. Только в таком случае будут развиваться финансово-экономические основы местного самоуправления и решаться жизненно важные вопросы местного сообщества.

26 января 2009 г. был принят Закон Кыргызской Республики "О пастбищах", который направлен на расширение доходного потенциала органов местного самоуправления.

В соответствии с данным законодательным актом, ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передается органам местного самоуправления. Орган местного самоуправления вправе делегировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей, которые будут создаваться при непосредственном участии органов местного самоуправления. При этом представительный орган местного самоуправления будет ежегодно утверждать планы сообществ по использованию пастбищ. Вмешательство государственных органов и местной государственной администрации в деятельность органов местного самоуправления и объединений пастбищепользователей по использованию пастбищ не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

---

[1] *Асанакунов Б.Д.* Почему айыл окмоту не могут быть волонтерами и меценатами Соцфонда // Ассоциация муниципалитетов КР, Бишкек: www.citykr.kg., раздел Аналитика – 22.04.2009 г.

[2] Там же.

Местное сообщество будет создавать объединение пастбищепользователей, представляющее интересы владельцев скота и других пользователей пастбищ данной территориальной единицы в отношении пользования и улучшения пастбищ.

Объединения пастбищепользователей могут быть учреждены как органы территориального общественного самоуправления и подлежат государственной регистрации в качестве юридического лица в органах юстиции.

Все члены объединения пастбищепользователей обладают первичными правами на использование пастбищ, выделенных им на территории местного самоуправления, в рамках положений плана сообщества по управлению и использованию пастбищ.

Таким образом, принятые новые законодательные акты в сфере местного самоуправления позволят в значительной мере органам местного самоуправления полнее использовать имеющиеся возможности и экономический потенциал, включая муниципальную недвижимость, а также земли ФПС и пастбища, находящиеся на соответствующей территории.

ЭТИЧЕСКИЕ НОРМЫ КАК РЕГУЛЯТОРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Г.Т. Уразбаева
доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин
Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Проблема формирования этических норм и правил служебного поведения государственных служащих ныне приобретает особую значимость. Зарубежный опыт управления административной этикой в развитых странах свидетельствует о необходимости системного подхода к изучению данной проблемы. Система формирования и укрепления этичного поведения на государственной службе в развитых странах включает комплекс мер: нормативно-правовая база, обеспечивающая соблюдение этических норм поведения; механизмы подотчетности; кодексы поведения; специальное обучение госслужащих этическим стандартам, социальная защищенность государственных служащих, включая вопросы адекватной оплаты труда; система этического руководства на государственной службе; разработка специальных видов законодательства. Так, во многих странах кодексы поведения государственных служащих рассматриваются в качестве важного средства борьбы с коррумпированностью и закрытостью государственного управления. В этом отношении формирование этических норм поведения государственных служащих рассматривается как составная часть развития прозрачности и открытости в государственном управлении [1, с. 29].

В научной литературе моральные (этические) нормы определяются как форма морального сознания; элемент нравственных отношений [2; 3]. В частности, С.Ю. Кабашов указывает, что "этическая норма поведения является одной из наиболее простых форм нравственного требования к личности, выступая, с одной стороны, как элемент моральных отношений (обычай), постоянно воспроизводимый силой массовой привычки, примера, поддерживаемый общественным мнением. С другой стороны, этическая норма выступает как форма морального сознания, формулируясь в виде повеления самому себе, требующего неукоснительного выполнения, исходя из собственных представлений о добре и зле, долге, совести, справедливости" [2, с.53]. Важнейшей характеристикой нравственной нормы является то, что она отличается от обычая тем, что при ее реализации субъектом он должен обладать возможностью и свободой выбора поступка. Обычай же не требует наличия выбора поступка индивидом [3, с. 30].

В литературе встречаются и другие определения понятия. Моральная норма – это правило, определяющее то, как человек, с нравственной точки зрения, должен по-

ступать в той или иной конкретной ситуации [4, с.47]; социальное, общепризнанное правило, образец поведения, действия, отражающие конкретное содержание господствующей нравственной системы [5, с. 17]; конкретные правила поведения, определяющие, как человек должен вести себя по отношению к обществу, другим людям, самому себе [6; 7; 8]. Таким образом, в моральных нормах четко прослеживается императивно-оценочный характер морали.

В качестве особенности моральных норм исследователями выделяется жесткая заданность границ поведения и требование обязательности их выполнения [9], всеобщий характер [10]; четкая неопределенность, неофициальный, рекомендательный характер [11]. Указанные характеристики присущи и этическим нормам государственной службы. Вместе с тем, для каждой профессии особое значение приобретают специфические особенности проявления моральных норм.

При анализе профессиональной этики государственной службы как регулятора деятельности госслужащих важное значение имеет характеристика поступков и поведения служащего с точки зрения его оценки, регуляции и последствий. В отличие от других видов профессиональной этики значение этических норм и требований для государственной службы объясняется важностью и значимостью задач, которые решают органы государственного управления.

В литературе по проблеме этики государственной службы применяется понятие "нормы поведения", определяемые как общепринятые шаблоны поведения [2]. В зависимости от типа социального контроля нормы поведения представляют собой привычные культурные образцы деятельности и обычаи, принятые в обществе или социальной группе и не действующие за ее пределами. Содержательная сторона норм поведения заключается в удержании личности от совершения действий и поступков, не совместимых с принятыми законами и моральными обычаями, посредством угрозы наказания либо выражения общественного презрения [2, с. 53].

Ученые, исследующие этические аспекты государственной службы отмечают, что нормы выполняют интегрирующие функции, они конкретны и специализированы применительно к отдельным социальным функциям и типам социальных ситуаций [2; 12; 13 и др.]. Моральная норма авторами определяется как общее содержательное требование к поведению и деятельности государственного служащего в его отношении к государству, обществу, к коллегам.

В связи с этим для государственной службы как для специфического вида профессиональной деятельности важное значение имеет формирование этических норм, учитывающих его специфику как особый вид профессиональной деятельности.

В литературе существует несколько подходов к классификации норм. Так, С.Ю. Кабашов, С.Н. Лаврентьев, Н.Н. Шувалова выделяют по принадлежности к носителям ценностей всеобщие, общественные, групповые и личностные нормы [2, с. 53–54; 12, с. 97]. Изучение работ указанных авторов позволяет определить их содержательные характеристики.

Так, например, групповые нормы представляют собой стандартизированные правила поведения, которые принимаются участниками группы как законные определения ожидаемых функций группы. Они обеспечивают включение личности в группу, в процессы и механизмы группового взаимодействия, влияют на все виды поведения, в том числе и тогда, когда он становится членом другой группы. Занимая определенную позицию в коллективе, человек усваивает заданные и вырабатывает личностные нормы, предписывает себе собственную позицию и формы поведения, в которых реализуется процесс его существования как личности [2, с. 54]. Этические нормы в государственной службе выступают в роли регулятора отношений в коллективе, которые будут способствовать успешной деятельности организации по достижению ее целей. Если должностные лица не будут регулировать этичные отношения, то процесс регулирования может складываться спонтанно. Опора на организационный ресурс рассматривается специалистами как важный фактор рационализации и оптимизации управляющих воздействий [14, с. 93]. Этим фактом обусловливается усиление требований, предъявляемых в современных условиях к культуре организации на государственной службе.

Существует также классификация, согласно которой основные нравственные качества, нормы поведения государственного служащего подразделяют на три группы: качества и нормы поведения, обусловленные, в первую очередь, спецификой работы государственного служащего; некоторые специфические нравственные нормы

поведения, связанные с особенностями работы в структуре определенного государственного аппарата; общечеловеческие нравственные нормы (личностные) [5].

Как видим, этические нормы выступают как регуляторы деятельности и отношений между государственными служащими (внутриаппаратные) и отношений, складывающихся между государственными служащими, юридическими лицами и отдельными гражданами; как регуляторы поведения чиновников в специфических условиях государственной службы.

Существенной особенностью этических норм государственной службы является их регулятивность, так как посредством норм, правил осуществляется контроль, упорядочиваются и регулируются государственно-служебные отношения. Вместе с тем необходимо отметить, что функция регуляции поведения госслужащих осуществляется не только с помощью требований морали, но и норм права. Не вдаваясь в подробный анализ проблемы соотношения морали и права, отметим, что основные особенности моральной регуляции можно определить при установлении различия морали и права. Так, можно определить различие в действии правовых и моральных норм. Реализация моральных норм базируется на состоянии индивидуального сознания личности как регулятора ее поведения. Как замечает Матюшин: "Если нормы права гражданин может и не знать, но выполнять их обязан, то нормы морали он должен выполнять на основе их знания, через уровень своего морального сознания, в котором отражается знание моральных норм" [3, с. 30]. Этот вывод относится также к личности и поведению государственного служащего. Поэтому систематизация и формулирование системы общих этических норм и правил служебного поведения госслужащих и оказание им помощи в их усвоении и выполнении представляет основную цель этики государственной службы как науки и учебной дисциплины.

Здесь необходимо также отметить, что профессиональная этика государственных служащих принципиально отличается от других видов этики своим деонтологическим характером, так как этические нормы имеют обязательный характер и обеспечиваются административными санкциями. Так, Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 г. №1567 "Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих)" устанавливает обязательные для соблюдения государственными служащими РК основные правила поведения, вытекающие из общепринятых норм этики и особенностей государственной службы.

Государственный служащий, согласно Кодексу чести, должен исходить из принципов законности; обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан, не допускать действий, сопряженных с нарушением прав и свобод человека и гражданина. В Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан (Правилах служебной этики государственных служащих) определены нормы, ограничивающие отдельные действия и поступки государственных служащих. Так, в частности, государственные служащие не должны вмешиваться в предпринимательскую деятельность, использовать служебную информацию в корыстных и иных личных целях, участвовать в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими, либо находящимися с ними в иной зависимости по службе или работе лицами; не допускать фактов принятия подарков или услуг в связи с исполнением государственных функций; не принимать приглашения во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет казахстанских или иностранных физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом [15].

В системе государственной службы Республики Казахстан Кодекс чести государственных служащих представляет основу нормативного регулирования деятельности государственных служащих, так как содержит этические требования, регламентирующие отношения между государственными служащими (внутриаппаратные) и отношения, складывающиеся между государственными служащими, юридическими лицами и отдельными гражданами. Следует заметить, что требования и правила этического характера являются необходимыми для успешного выполнения чиновниками своих служебных обязанностей. К примеру, в соответствии с Кодексом чести государственных служащих Республики Казахстан, руководители должны придерживаться нравственных требований по отношению к подчиненным [15]:

- точно определять задачи и объем служебных полномочий подчиненных в соответствии с занимаемыми ими должностями, не отдавать подчиненным явно невыполнимых распоряжений и не требовать от них исполнения поручений, выходящих за рамки их служебных обязанностей;
- не допускать по отношению к подчиненным необоснованных обвинений, фактов грубости, унижения человеческого достоинства, бестактности;
- не понуждать подчиненных к совершению противоправных проступков или поступков, не совместимых с общепринятыми морально-этическими нормами [15].

Соблюдение данных требований отражает не только персональный имидж государственных менеджеров, но и способствует повышению этического уровня органов государственного управления. Личный пример руководителя, как метод психолого-педагогического воздействия, имеет огромное значение в реализации этических стандартов.

Правила служебного поведения государственных служащих регулируются также Законом "О государственной службе Республики Казахстан" при установлении принципов государственной службы, обязанностей, прав, ограничений, ответственности государственных служащих. Определяя основные стандарты поведения государственных служащих, Закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" устанавливает виды правонарушений, связанных с коррупцией, условия наступления ответственности за них.

Важным представляется в регулировании деятельности государственных служащих кадровый аспект, предполагающий целенаправленное формирование их профессионально-этической культуры. В Послании Президента РК 2008 г. народу Казахстана "Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики" отмечается, что "одним из ключевых элементов административной реформы должна стать новая кадровая политика в стране. Человеческий фактор становится определяющим на современном этапе развития" [16]. В данном контексте активизация "человеческого фактора" как стратегическая задача должна способствовать кадровому обеспечению проводимых в Республике Казахстан реформ. В формировании кадров государственной службы важное значение имеет образовательная система, предусматривающая совершенствование процесса подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Существенное значение в системе обучения государственных служащих приобретает процесс формирования ценностного отношения служащих к этическим нормам Профессиональное образование государственных служащих может обеспечить взаимозависимость системы переподготовки и повышения квалификации государственных служащих с их профессиональным ростом. При этом высокий уровень этической компетентности должен стать исходным условием подбора служащего на государственную должность и дальнейшего его карьерного роста.

Литература

1. *Тупикин А.П., Михайленко А.Н.* Принцип открытости и прозрачности в зарубежных системах государственного управления: Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 146 с.
2. *Кабашов С.Ю., Лаврентьев С.Н.* Профессиональная этика и карьера. Сущность и проявление на государственной и муниципальной службе. – Уфа: БАГСУ, 2004. – 198 с.
3. *Матюшин Г.Г.* Этика. Конспекты лекций. – М.: Изд-во МГОПУ, 2000. – 190 с.
4. Профессионально-этические нормы социальной работы / С.А. Беличева, А.Я. Варга, М.В. Фирсова. – М.: Социальное здоровье России, 1993.
5. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: Учебное пособие / Под общ. ред. В.М. Соколова и А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. – 333 с.
6. *Радугин А.А.* Этика: Учебное пособие. – М.: Центр, 2003. – 224 с.
7. *Белолипецкий В.К., Павлова Л.Г.* Этика и культура управления: Учебно-практическое пособие. – М.: ИКЦ "Март"; Ростов-на-Дону.: Издательский центр "Март", 2004. – 384 с.

8. *Гурова И.П.* Этика международных экономических отношений: Учебное пособие. – М.: Дело, 2004. – 408 с.

9. *Омельченко Н.А.* Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы: Учебное пособие.– М.: Изд-во ГУУ, 2006. – 226 с.

10. *Матвеев П.Е.* Этика. Основы общей теории морали: Курс лекций. Ч. 1. – Владимир.: Владим. гос. ун-т, 2002. – 51 с.

11. *Каменская Е.Н.* Этика. Эстетика. Конспект лекций. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 256 с.

12. *Шувалова Н.Н.* Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: Учебно-практическое пособие. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. – 380 с.

13. *Степнов П.П.* Этические нормы государственных служащих (социально-философский аспект). – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 142 с.

14. *Ионова А.И.* Этика и культура государственного управления: учебное пособие / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – 2-е изд. – М.: Флинта; МПСИ, 2005. – 176 с.

15. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих): Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года №1567 // Казахстанская правда. – 2005. – 5 мая.

16. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Февраль 2008 г. // http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ КЫРГЫЗСТАНА КАК ФАКТОР В РАЦИОНАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕСУРСОВ

Б.М. Торогельдиева
к.и.н., доцент кафедры социально-политических наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Современный Кыргызстан переживает достаточно сложный период своего развития. Трансформационные изменения в культуре, экономике и государственно-политическом устройстве затронули все без исключения стороны жизни кыргызского общества. Причем эти процессы часто протекают болезненно и сопровождаются серьезными и жестокими социальными потрясениями. Существенным компонентом динамики социальных преобразований, направленных на становление рыночных отношений в Кыргызстане, является постоянное изменение тех ценностей, на которых построено мировоззрение людей, выросших в традиционном, а затем в советском обществе. Для Кыргызстана слабость экономического потенциала, демократических институтов и неблагоприятная внешняя среда порождают значительное количество рисков и угроз для поступательного развития страны. Рассмотрим, как политическая культура местных сообществ может повлиять на рациональное использование имеющихся материальных и духовных ресурсов.

Политическая культура является одной из фундаментальных проблем, оказывающих определяющее влияние как на внутреннюю жизнь страны, так и на международные отношения, можно сказать, что она выступает, как политический ресурс, который должны использовать местные органы власти в решении социально-экономических задач регионов.

Характер и направленность общекультурных ориентаций раскрывают место политических явлений в структуре ценностей личности, группы, общества. Значение мировоззренческих ориентаций состоит в том, насколько выбор политических по-

зиций человека зависит от испытываемых им предпочтений к индивидуальным или коллективным ценностям. Так, история кыргызского народа показывает в отличие от народов Запада, испытавших на себе воздействие капитализма, что кыргызы веками ориентировались главным образом на нормы родового общества, на "коллективизм". Он воплощал в себе приоритет интересов рода, племени перед целями и ценностями отдельной личности, потребностями индивида. И эта традиция в советском обществе получила дополнительный импульс со стороны тотального контроля государства над личностью и коллективистских начал, утверждаемых советской властью в общественной жизни.

В суверенном Кыргызстане с изменением отношений собственности и власти изменились привычные нормы, регулирующие жизнь людей, начался процесс новой модернизации. Р. Базарбаева отмечает[1], что если для многих стран модернизация проходила, как постепенное накопление предпосылок, как результат разрешения внутренних противоречий, приведшего к новому качественному состоянию, то в нашем же случае это был процесс "проскакивания" важных моментов в историческом развитии, модернизация шла как бы "сверху", как стремление преобразовать общество через приспособление к образцам, уже известным в мировой практике. Эти особенности переходного периода отразились на ментальности кыргызов. Многие новые понятия воспринимались как чуждые. Нужно было время, чтобы прижились в нашем сознании такие категории, как частная собственность, ценности роста и накопления, правовые нормы, элементы самоуправления и гражданского общества.

Как известно, за короткий период времени можно написать и принять новую Конституцию, создать формальный набор демократических институтов, но посредством указов и постановлений изменить или трансформировать старую политическую культуру общества невозможно. Известный американский социолог Р. Инглхарт отмечал: "Можно поменять правителей и законы, но на изменение базисных установок, определяющих своеобразие культуры нации, уйдут долгие годы. Даже при революционных преобразованиях всего вероятнее то, что существующие элементы прежней модели общества сохранятся"[2]. Очевидно, что данное замечание известного специалиста в области рассматриваемой проблемы имеет непосредственное отношение к современному Кыргызстану, который находится пока в состоянии своего исторического транзита.

Одной из главных особенностей процесса формирования политической культуры в современном Кыргызстане стали противоречия между исторически сложившимся патриархально-подданическим типом политической культуры кыргызского народа и системой демократических ценностей, которые предстоит утвердить в сознании граждан республики. И сегодня, несмотря на то, что за период трансформаций политическая культура меняет свое внутреннее содержание, а новые демократические ценности еще не заняли определенные позиции в структуре политических ориентаций кыргызских граждан, в научной среде существуют неоднозначные оценки того, насколько прочно и в каком объеме новая ценностная система может укрепиться в современном кыргызском обществе и каковы ее дальнейшие перспективы и вектор развития.

В кыргызстанском массовом сознании власть выступает инстанцией субъектности и ответственности, т.е. именно она "во всем виновата". Люди не чувствуют себя ответственными за страну и правительство, но не перестают ожидать от государства заботы и опеки. В основе политической культуры Кыргызстана продолжает оставаться сложившаяся в последние столетия подданническая политическая культура, исходящая из решающей роли государства в реформировании всей общественной системы.

В политической культуре кыргызского народа наблюдается персональное восприятие всей системы власти в государстве, в определяющей роли личностей – а не институтов. Значимой чертой кыргызской политической культуры является патернализм.

---

[1] *Базарбаева Р.* Менталитет кыргызского народа и противоречия переходной экономики // Общество и экономика. – 2005. – №10. – С. 223.

[2] *Инглхарт Р.* Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. – 1997. – №4. – С. 34.

Актуальность проблем патернализма подтверждается и событиями наших дней, когда сложившаяся в постсоветский период ситуация продемонстрировала потребность народа в опеке со стороны государства, в гарантиях социальной помощи и защиты. Иждивенческий настрой присущ большинству народа и сегодня. Не случайно в современной политической культуре кыргызов наблюдаются "большие запросы" к правительству и критика президента страны, как "отца народа", который должен один нести "ответственность" за успехи и промахи становления суверенного государства.

Политическая культура как ценностно-нормативная система и совокупность ориентаций на политическое действие выступает каналом взаимодействия различных социальных групп и власти. В свою очередь, сама власть выступает важнейшим фактором и главным политическим актором формирования политической культуры страны. Процесс формирования и перспективы политической культуры кыргызского народа зависят от того, как государство сможет сформировать единое культурное политическое пространство для всех сегментов современного кыргызстанского общества.

В целом, по характеру политическую культуру современного кыргызского народа можно отнести к подданническому типу с доминированием традиционных ориентаций и присутствием элементов патриархальной (или приходской) политической культуры. Исследования показали, что часть граждан республики имеет смутное представление о политике, характеризуется безразличным отношением к политической системе страны, что выражается в отсутствии реакции граждан на действия политических институтов, в отсутствии интереса к центральной власти и, наоборот, заинтересованности политической жизнью "на местах".

Поддержка гражданами власти оказывается в зависимости от степени удовлетворения их конкретных потребностей со стороны властей. Основная масса населения в ходе реформ в суверенном Кыргызстане ждала не просто увеличении степени свободы, а прежде всего улучшения жизни. Для них "демократия" приобретала смысл только тогда, когда она способствовала улучшению жизни, материального достатка. Так, Президент Кыргызстана в 2008 г. получил более 5 тыс. писем от граждан страны[1], по количеству лидировали письма с просьбами в основном об оказании материальной помощи и решении жилищных вопросов, а также вопросы о введении лимита потребления электроэнергии, судебные решения и т.д.

Современное кыргызское общество, как и раньше, остается объектом политики, а не ее субъектом. Несмотря на ее политизированность, очевиден факт дефицита политических знаний. Своеобразным показателем кыргызской политической культуры служит и традиционный низкий авторитет законности и права, связанный с низкой образовательной правовой культурой, незнанием механизмов действия власти. Недавний судебный процесс над зачинщиками и участниками массовых беспорядков в Ноокатском районе Кыргызстана и вынесенный тридцати двум обвиняемым достаточно суровый приговор (от 9 до 20 лет) вызвали большой резонанс в обществе. Учиненный погром районной администрации нанес материальный ущерб в 100 тыс. сомов[2].

Обвинения участникам нелегитимного выступления были предъявлены по восьми статьям УК КР: "Организация массовых беспорядков", "Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа", "Умышленное уничтожение и порча имущества", "Вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных деяний", "Организация объединения, посягающего на личность и права граждан", "Публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя", "Возбуждение национальной, расовой или межрелигиозной вражды" и "Участие в религиозных объединениях, имеющих сепаратистскую направленность"[3].

Президент страны К.С. Бакиев, выступая на втором Международном научно-практическом форуме "Роль местных органов управления в социально-экономическом развитии регионов страны" 9 ноября 2008 г., сказал, что работа органов местного самоуправления охватывает все населения, все местное сообщество и если они будут

---

[1] ИА "24.kg". – 27.01.09.

[2] *Киязов М.* Отрезвит ли кыргызов полный заряд "Хизб ут-Тахрира" по голове? // kiyazovmuras@rambler.ru; http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1226920800.

[3] http://fednews.ru/kirghizia/195468-prezident-kyrgyzstana-v-2008-godu-poluchil-bolee.html; Информационное Агентство "24.kg" 04/12-2008.

понимать до конца поставленные задачи, то эти вопросы будут решаться эффективно. Сегодня, важным в решении поставленных социально-экономических задач, подчеркнул он, является необходимость быть патриотом страны[1]. На наш взгляд, патриотизм в сохранении природных, экономических и культурных ресурсов, сегодня может выступить основным стержнем политической культуры местных сообществ в Кыргызстане.

Принятые новые законодательные акты в сфере местного самоуправления позволяют в значительной мере местным сообществам полнее использовать имеющиеся ресурсы и экономический потенциал, включая муниципальную недвижимость, а также земли и пастбища, находящиеся на соответствующей территории. Также направить усилия на привлечение человеческого потенциала на их сохранения и развития регионов[2]. Сегодня, в республике наблюдается осознание сотрудниками органов местного самоуправления своих возможностей, происходят изменения к своим обязанностям, ко всей системе местного самоуправления. Об этом пишут сотрудники проекта USAID "Децентрализация и местное самоуправления" Кыргызской Республики: "Успехи здесь хрупкие, а угрозы и вызовы серьезные и разрушительные. Тем отраднее сегодня видеть, что именно в этой сфере 2008 г. вынес на поверхность и показал обществу глубинные изменения, произошедшие за последние годы.... Органы местного самоуправления сами определили, что успехи в усилении их потенциала есть, и сами же представили эти достижения на суд общества"[3]. Идет осознание необходимости участия граждан в решении вопросов местного значения, так как это может способствовать развитию и стабильности местных сообществ.

Таким образом, политическая культура местных сообществ меняет свои ориентиры, направленные на возможность использования человеческого потенциала на рациональное использование имеющихся материальных и духовных ресурсов. Изучаемая проблема в данной статье требует дальнейшего исследования, в условиях, когда необходимо обеспечить стабилизацию социально-экономического положения республики и перехода к этапу экономического роста.

---

[1] *Бакиев К.С.* Выступление на Втором Международном научно-практическом форуме стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы "Роль местных органов управления в социально-экономическом развитии регионов страны" 9 ноября 2008 г. – Бишкек: Академия управления при Президенте Кыргызской Республики.

[2] Конституция Кыргызской Республики. Глава 5 раздел 2 Местная государственная администрация // Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 2008. – С. 84–85; Глава 8. Местное самоуправление // Там же. – С. 91–94; Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Бишкек, 2008 (от 29 мая 2008 г., №99) – С. 5; Закон Кыргызской Республики "О муниципальной собственности на имущество" (от 15 марта 2002 г., №37) // Там же. – С. 42; Закон Кыргызской Республики "Об управлении землями сельскохозяйственного назначения" (от 11 января 2001 г., №4) // Там же.– С. 53; Закон Кыргызской Республики "О финансово-экономических основах местного самоуправления" // Там же. – (от 25 сентября 2003 г., №215). – С. 62; Закон Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей" // Там же (от 13 января 2000 г., №3) – С.75; Закон Кыргызской Республики "О порядке рассмотрения обращений граждан" // Там же (от 4 мая 2007 г., №67). – С. 147; Закон Кыргызской Республики "Об административно-территориальном устройстве" // Там же (от 25 апреля 2007 г., №65). – С. 154 и т.д.

[3] Лучшая практика органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2008 году. – Бишкек, 2008. – С. 7.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

А.М. Абдухаликов
преподаватель кафедры права и государственной службы
Института повышения квалификации госслужащих Республики Таджикистан

Республика Таджикистан, как и большинство республик бывшего Советского Союза, после обретения независимости впала в глубокий экономический кризис, при котором происходило снижение производства и резкое сокращение всех видов внутренних инвестиций. В этих условиях привлечение иностранного капитала представляет собой один из наиболее эффективных способов интеграции национальной экономики в мировое хозяйство. Актуальность этой проблемы возрастает с каждым днем и становится для Таджикистана жизненно важной. От нее зависит выполнение многих экономических и социальных задач.

Инвестиция как экономическая категория складывается с развитием рынка. После формирования национальных и международных рынков инвестиция становится важным фактором для развития национальной и мировой экономики.

Правовое регулирование инвестиционных отношений на национальном и международном уровне ведет к формированию систем регулирования, т. е. становлению, соответственно, национального и международного инвестиционного права. В странах с развитой рыночной экономикой правовое регулирование инвестиционных отношений осуществляется посредством системы законов и подзаконных актов. В странах с развитыми рыночными отношениями "инвестиционное право представляет собой цельное правовое образование, отличающееся единством его институтов"[1]. Однако это вовсе не означает, что в странах с развитой рыночной экономикой нет инвестиций, инвестиционных отношений и правовых норм, регулирующих эти отношения.

С правовой и политической точек зрения важно подчеркнуть, что определение инвестиций, как собственности во всех ее видах и формах, дает наглядное представление об источниках и механизме инвестирования развития воспроизводства, как жизненно необходимой закономерности в гражданском обществе. Государство должно создать правовые условия и гарантии для обеспечения интересов всех членов общества, всех собственников, прежде всего субъектов инвестиционных отношений.

В Республике Таджикистан после обретения независимости первый закон, регулирующий правовые условия инвестиционной деятельности, был принят 10 марта 1992 г. Это Закон Республики Таджикистан "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан", утративший силу с принятием Закона Республики Таджикистан "Об инвестиции" 12 мая 2007 г. Закон 1992 г. был направлен на обеспечение равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности вне зависимости от форм собственности. Одним из недостатков данного закона можно считать отсутствие понятия "совместные предприятия".

Основными правовыми актами, определяющими правовое положение инвестиционной деятельности, также являются: Закон Республики Таджикистан "О валютном регулировании и валютном контроле" от 4 ноября 1995 г., Закон Республики Таджикистан "О банках и банковской деятельности" от 23 мая 1998 г. и Закон Республики Таджикистан "О государственном нотариате" от 15 мая 1997 г.

Согласно ст. 14 Закона 1992 г. "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан" деятельность всех предприятий с иностранными инвестициями подлежало обязательной регистрации в государственной нотариальной конторе в соответствии с финансовым заключением Министерства финансов Республики Таджикистан (ст. 87 Закона Республики Таджикистан "О государственном нотариате"). После такой регистрации предприятия с иностранными инвестициями приобретают права юридического лица: они могут от своего имени заключать договоры, приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде. Предприятие с иностранными инвестициями имеет самостоятельный баланс и действует на основе самостоятельности и самофинанси-

[1] *Мороз С.П.* Инвестиционное право. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – С. 18.

рования, отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Оно вправе открывать филиалы и представительства, создавать дочерние предприятия, если такое право предоставлено учредительными документами.

Закон Республики Таджикистан 2007 г. "Об инвестиции" уже не содержит вышеуказанной нормы. Регистрация осуществляется на общих основаниях как субъекта предпринимательской деятельности[1].

Для деятельности любого коммерческого предприятия важное значение имеет налоговое законодательство. Пункт 7 Постановления Маджлиси Оли Республики Таджикистан "О порядке введения в действие Налогового кодекса Республики Таджикистан 1998 г., предусматривал, что совместные предприятия, зарегистрированные в Республике Таджикистан до введения в действие Налогового кодекса, в течение 10 лет со дня их государственной регистрации, могут уплачивать налоги в соответствии с законодательством, действовавшим в момент регистрации или перейти на новые условия с 1 января 1999 г.

Правовые отношения совместных предприятий в Республике Таджикистан регулируются гражданским законодательством, согласно которому (п. 2 ст. 1 Ч. I Гражданским Кодексом Республики Таджикистан) участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане, государство, юридические лица и административно-территориальные единицы.

Один из важнейших вопросов в этой связи – гарантии иностранных инвестиций по национальному законодательству. Под гарантиями понимаются конкретные обязательства, которые берет на себя принимающее государство в связи с осуществлением инвестирования. Гарантии устанавливаются в национальном законодательстве, а также в международных договорах о содействии осуществлению и взаимной защите капиталовложений.

В литературе[2] обычно выделяют три основные группы предоставляемых гарантий:

- гарантии, обеспечивающие неприкосновенность имущества, являющегося иностранной инвестицией на территории принимающего государства,
- гарантии, обеспечивающие право иностранного инвестора использовать результаты своей предпринимательской деятельности,
- гарантии, касающиеся порядка разрешения споров, возникающих в связи с осуществлением инвестиций.

Эти три группы были полностью представлены в Законе "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан" 1992 г. (Раздел 2).

В соответствии со ст. 8 указанного закона (Закона 1992 г. "Об иностранных инвестициях в Республики Таджикистан"), иностранные инвестиции на территории Республики Таджикистан не подлежали национализации, за исключением случаев стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и иных обстоятельств чрезвычайного характера. Меры по реквизиции принимаются Маджлиси Оли Республики Таджикистан и не должны носить дискриминационный характер. Если меры по реквизиции приняты, иностранному инвестору должна быть выплачена быстрая (без необоснованной задержки) и адекватная компенсация. Ее стоимость должна соответствовать реальной стоимости инвестиции на момент принятия решения о реквизиции, выплачиваться в иностранной валюте и по желанию инвестора может быть переведена за границу.

Необходимо отметить, что уже в тот период (начало 90-х гг.) законы некоторых стран СНГ не допускали национализацию, например, ст. 9 Декрета Украины "О режиме иностранного инвестирования"[3] от 20.05.93, ст. 25 закона Казахстана "Об иностранных инвестициях". Несомненно, это в большей степени отвечает интересам иностранных инвесторов. В этой связи необходимо отметить, что должен поддерживаться необходимый баланс между интересами иностранных инвесторов и национальными интересами принимающего государства. Как отмечает С.П. Мороз, "целесообразность государственного вмешательства (в странах Европы) была обу-

---

[1] См., например, ст. 9 Закона РТ "О гос. защите и поддержке предпринимательства в РТ".

[2] См.: *Богатырев А.Г.* Инвестиционное право. – М.: Российское право, 1992.; *Богуславский М.М.* Международное частное право. – М.: Юристъ, 1998.

[3] Ведомости Верховного Совета Украины. – 1993. – №28. – С. 302.

словлена отсутствием интереса у национальных и иностранных инвесторов по участию в развитии экономики того или иного региона"[1].

В действующем законодательстве Республики Таджикистана национализация предусмотрена Гражданским кодексом (ст. 268), которая может быть осуществлена только на основании принятого в соответствии с Конституцией закона о национализации этого имущества и с возмещением лицу, имущество которого национализировано, стоимости этого имущества и других убытков, причиняемых его изъятием.

Порядок осуществления реквизиции также регулируется Гражданским Кодексом Республики Таджикистан (в дальнейшем ГК РТ), ст. 266 предусматривает, что реквизиция может осуществляться в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, по решению правомочных государственных органов с выплатой собственнику стоимости имущества. Национализация и реквизиция не должны носить дискриминационный характер.

Необходимо также отметить, что ст. 15 ГК РТ предусматривает возмещение убытков лицу, права которого нарушены. Под убытками понимается ущерб, выраженный в денежной форме; в отношении инвестора это может быть ущерб, причиненный противоправной деятельностью государственных органов или должностных лиц, выражающийся в дополнительных расходах, утрата или потеря имущества, а также доходы, которые инвестор получил бы, если бы не были произведены указанные действия (упущенная выгода).

В Законе 1992 г. "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан" отсутствовали нормы о возмещении убытков, включая упущенную выгоду, что, несомненно, являлось его недостатком. Закон Республики Таджикистан "Об инвестиции" 2007 г. уже предусматривает право инвестора на возмещение ему вреда, причиненного в результате издания государственными органами актов, не соответствующих законодательным актам Республики Таджикистан, а также в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц этих органов в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Что касается второй группы гарантий, обеспечивающих право иностранного инвестора воспользоваться результатами своей предпринимательской деятельности на территории Республики Таджикистан, то, согласно ст. 10 Закона 1992 г. "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан", иностранным инвесторам гарантировался перевод за границу их доходов и иных сумм в иностранной валюте, полученных на законных основаниях в связи с инвестициями.

Однако в Законе не был определен порядок совершения таких переводов иностранным инвестором, не указаны основания для перевода прибылей и иных платежей, а также, в каких случаях перевод платежей, причитающихся иностранному инвестору, может быть приостановлен, и его последствия для инвестора. Указанные пробелы не давали иностранному инвестору уверенности в беспрепятственном переводе за границу валютных средств. В действующем законодательстве регулирование указанных операций осуществляется путем отсылки к Закону Республики Таджикистан "О валютном регулировании и валютном контроле".

Статьи 8 и 36 Закона 1992 г. "Об иностранных инвестициях в Республике Таджикистан" предусматривали порядок разрешения споров, связанных с иностранными инвестициями, что являлось, по существу, одной из важнейших гарантий защиты интересов иностранных инвесторов, поскольку это обеспечивало реализацию всех других провозглашенных гарантий. Предусматривалось, что споры о размерах компенсации, сроках и порядке ее выплаты разрешаются в судах Республики Таджикистана или третейских судах. В этих же инстанциях должны были рассматриваться споры с государственными органами, предприятиями, общественными организациями и другими юридическими лицами, а также споры между участниками предприятия с иностранными инвестициями и самим предприятием. По договоренности сторон указанные споры могли разрешаться также в порядке третейского разбирательства, в том числе и за границей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Таджикистан – в экономических и иных судах.

---

[1] *Мороз С.П.* Инвестиционное право. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – С. 205.

Ст. 22 Закона Республики Таджикистан "Об инвестиции" 2007 г. на первый план ставит условия, предусмотренные договорами, заключенными между сторонами, так как новое гражданское законодательство предусматривает свободу договора (ст. 453 ГК РТ). В случае невозможности решения спора указанным образом, споры разрешаются в судах Республики Таджикистан, а также международном арбитражном суде, третейском суде, определяемых по согласию сторон.

В этом отношении можно сказать, что в целом законодательство Республики Таджикистан в этой области соответствует поставленной задаче привлечения иностранных инвесторов. Свидетельством тому может служить тот факт, что в 1993 г. по надежности инвестирования, международный финансовый журнал "Евромани" поставил Таджикистан на 160 место из 169 представленных стран[1]. В 2007 г. объем инвестиций в отрасли экономики составил 3 млрд. сомони, из них 1,4 млрд. – прямых инвестиций[2]. Проблема в том, чтобы добиться более эффективной реализации нормативно-правовых актов на практике.

---

[1] Стратегия привлечения иностранных инвесторов в экономику Таджикистана // Известия АН РТ. Душанбе. – 1995. – №1–2. – С. 60.

[2] НИАТ Ховар. 28 апреля 2004 г.

СМЕНА ИДЕОЛОГИЧЕСКИХ ОРИЕНТИРОВ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ О СПРАВЕДЛИВОСТИ

А.Р. Бейшембаева
к.ф.н., и.о. доцента кафедры социально-политических наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Кыргызстан стал инициатором Дня социальной справедливости. Данная инициатива предложена Президентом КР К.С. Бакиевым, была одобрена резолюцией 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Социальная справедливость выступает фундаментальным критерием оценки деятельности государства по обеспечению и защите гражданских, политических и социально-экономических прав его членов. Реализация социальной справедливости предполагает гарантирование каждому гражданину общества определенного уровня прав и свобод, исключение дискриминации по каким-либо признакам.

Социальная справедливость, помимо социального аспекта, включает и субъективный, ценностный аспект, обнаруживающийся в чувстве справедливости, на основе которого формируются групповые и индивидуальные оценки, социальные ожидания и социальные притязания. Существенный отпечаток на индивидуальное и общественное сознание накладывают социальные интересы, в силу чего представления о справедливости и несправедливости могут различаться у представителей различных социальных групп. Деятельность социальной политики, направленная на согласование, гармонизацию социальных интересов, способствует корректировке этих представлений, адекватному сознанию всеми членами общества объективных требований социальной справедливости.

Политические права и свободы существуют в нашем обществе в отрыве от других прав и свобод граждан, не являются средством обеспечения экономической свободы. Вместе с тем они не стали социальной обязанностью государства. Существует явное недопонимание связи социальной сферы с политической. Парадокс, но нищему не нужны политические права и свободы. Его мысли заняты поисками хлеба насущного. Известно: если человек тратит более 60% своей зарплаты на питание, то он деградирует, как личность. Н.А. Бердяев писал: «Очень труден и драматичен вопрос об отношении двух великих символов жизни общества: символа "хлеба" и символа "свободы". Когда начинается движение масс в борьбе за "хлеб", то жерт-

вуют "свободой". Духовную и интеллектуальную свободу защищают лишь небольшие культурные слои»[1].

Сегодня слишком сложна экономическая обстановка, интересы различных социальных слоев общества поляризованы. Цель нашего государства у нас уже определена, но не совсем ясен механизм достижения социальной справедливости. Конечно, возможности государства в проведении социальных преобразований не безграничны. Не все социальные вопросы можно решить сразу и в полном объеме. Не все проблемы можно решить, создав соответствующие законы. Очень многое здесь зависит от культуры общества, его нравственности.

Разговоры о социальном государстве могут остаться просто разговорами, если не будет найден баланс между непрерывным ростом народного богатства, развитием производства и расширением социальной функции государства. Создание условий для развития производства, в том числе поддержка предпринимательства, — основа роста общественного богатства. Необходимо современное понимание роли частного сектора в экономической сфере, то есть понимание ответственности и обязанности предпринимателя перед обществом как владельцем, пользователем и распорядителем собственности.

Провозглашение Кыргызской Республикой дня социальной справедливости означает, что главным в политике государства является достижение благосостояния общества, обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Государство берет на себя функции социальной защиты гражданина, направленные на обеспечение достойного уровня жизни каждого человека.

Важно, чтобы социальная политика государства была реальной и не подверженной изменениям в сторону ухудшения жизненного уровня с объяснением этого как явления временного и в силу сложившихся обстоятельств. Государство не может и не должно сразу отказаться от распределительной функции, уже изменившейся с учетом реальных экономических отношений. Появление большого количества населения, живущего ниже черты бедности, сложности вхождения в рыночные отношения значительной части граждан, своеобразие становления рынка и складывающихся рыночных отношений требуют участия государства в форме регулирования распределительных отношений[2].

Повышение цен монополистами в сфере производства и сбыта ведет к резкой социальной поляризации в обществе, а, следовательно, и политической. Пассивная позиция государства в распределительных отношениях приводит к резкому снижению жизненного уровня значительной массы населения. Поддержка благотворительной деятельности предпринимательских структур должна осуществляться путем освобождения их от уплаты налогов и т.д.

Необходим учет общественного сознания. Стремление людей к равенству, пусть даже и равенству в нищете, очень сильно в сознании нашего народа. Происходящие в обществе процессы порой противоречат принципам справедливости, морали и равенства. Сами эти принципы содержат в себе огромное нравственное начало. Другое дело, как трактует их массовое сознание. Государство должно учитывать стремление к равенству и справедливости в общественном сознании и "возложить на себя благородную миссию общественного служения"[3]. Эта миссия связана с проведением реформ, которые могут быть осуществлены немедленно лишь частично, а в основном осуществимы лишь в будущем.

Сегодня закладываются новые основы взаимодействия между государством и гражданином. Весь вопрос в том, насколько удастся соединить экономическое развитие с социальной политикой государства. Это должен быть поиск оптимального соотношения между саморегулирующейся рыночной экономикой и социальной политикой, при котором будут присутствовать элементы распределительного равенства. Сочетание двух начал – социальной политики и рыночной экономики, – не всегда учитывающей нравственные, гуманистические условия развития общества, – ведет

---

[1] *Бердяев Н.А.* Судьба России. – М., 1990. – С. 290.

[2] *Кирута А.Я.* Избыточное неравенство, социально-экономическая поляризация общества и государственная политика // Доклад на VI-й международной конференции ассоциации исследователей экономики общественного сектора (ASPE). – СПб., 2003.

[3] *Новгородцев П.И.* Кризис современного правосознания. – М., 1909. – С. 340.

к выработке социально-экономической политики, учета в ней социальных прав человека.

В этой связи неплохо бы проанализировать опыт других стран по созданию социального государства. Борьба за социальное правовое государство, основанное на социальной справедливости, преодоление социального неравенства первоначально провозглашалось сторонниками либерального правового государства. Эта позиция была противоположна известной формуле "государство – ночной сторож" и включала в себя создание нового типа социально связанного в своей деятельности государства. Социальная напряженность в начале XX века, порожденная Первой мировой войной, выражавшаяся в политических и социальных противоречиях, привела к социальным революциям в ряде стран Европы. Налицо была необходимость переустройства социальных отношений во многих странах, конституционного реформирования и демократических преобразований.

В центре социальной идеи первоначально находился принцип ответственности государства за обеспечение прожиточного минимума, реализация которого осуществлялась в законодательстве о бедных и помощи нуждающимся гражданам на уровне общин. Со временем эта ответственность возрастает и поднимается до общегосударственного уровня, выражаясь в виде социальной помощи особо нуждающимся. Вместе с этим индивид не освобождается от ответственности за свое материальное обеспечение.

Смысл социальной государственности заключается в том, что каждый работоспособный гражданин обязан заботиться об обеспечении материального содержания себя и своей семьи. Главным условием для этого является свобода. Государство ответственно за создание условий пользования свободой индивидом для своего социального обеспечения. Вмешательство государства и общества в жизнь индивида возможно при одном условии: когда он нуждается в посторонней помощи.

Отношения между государством и личностью в социально ориентированной рыночной экономике строятся на взаимной помощи и взаимной ответственности. Государство оказывает помощь гражданам только в том случае, если гражданин нуждается в такой помощи. Вместе с этим гражданин несет ответственность за организацию собственной жизни. Государство же ответственно перед гражданином за создание условий для свободы выбора гражданином организации своей жизни. Исходя из этих посылок, некоторые ученые (например, монетаристы, неоконсерваторы) обосновывают "минимальность" государства, то есть его слабость[1]. Наоборот, социальная рыночная экономика требует участия государства, его силы, проявляющейся в способности защитить права всех слоев: и предпринимателей, и работников. Сила проявляется также в способности обеспечить конкуренцию, защиту от монополизма, защиту частной собственности. И, конечно, сила государства должна проявляться в господстве права и закона.

Социальная политика может начинаться только с создания законодательной базы, определяющей социальную государственность, ее конкретных составляющих, формирования отрасли социального права. Необходимо принятие социального кодекса, в котором были бы собраны воедино социальные гарантии и льготы, всевозможные формы социальной помощи и правовые средства защиты прав. Законодательство по социальным вопросам должно опираться на посылку о достойном человека существовании, свободном развитии личности, социальной справедливости и социальной защищенности.

Создание условий и гарантий накладывает определенные обязательства на владельцев собственности. Должно быть движение навстречу друг другу государства и частной собственности в жизни общества. Частная собственность должна быть вплетена в социальную политику государства, ее интересы не должны диаметрально противоположно расходиться с интересами всего общества в целом. Институт частной собственности должен быть доступен для граждан, должен соответствовать социально значимым целям общества, обеспечивать выполнение социальной функции государством. Уважение к частной собственности, закрепленное в Конституции Кыргызской Республики, должно способствовать ее развитию. Требуется конституционное закрепление ценности частной собственности как составного элемента социально-экономической системы. Такое же отношение требуется и к свободе эко-

[1] *Кочергин М.С.* Социально-философский и междисциплинарный дискурс о справедливости // Вестник МГОУ. – 2007. – №.3. – С. 54.

номической деятельности. Должное отношение к частной собственности и экономической свободе обязывает к уважению личности.

Государство обязано создать условия и защитить свободу предпринимательства и уважение личности. Они являются взаимосвязанными и взаимодополняющими элементами. Понимание того, что сама по себе частная собственность приносит выгоду не только ее владельцам, но и является одной из основ экономического развития общества, еще не наступило у нас. Причина, возможно, не в особенностях нашего мышления, а в реалиях сегодняшнего дня. Создание дополнительных рабочих мест и, следовательно, обеспечение жизненного уровня значительной части населения – эти задачи решает институт частной собственности.

Свобода конкуренции необходима для полнокровной деятельности частной собственности. Она является важным условием как развития самой частной собственности, так и более справедливого распределения доходов и оплаты труда. Свобода конкуренции предполагает активность: получение доходов и их размер зависят от инициативности предпринимателей и вложенных усилий работников. Все это способствует более высоким экономическим результатам и, как следствие, повышению жизненного уровня населения.

Конституционно закрепляемый принцип социальной государственности находит свое воплощение в содержательной конкретизации социальных прав, закрепляемых в законах по социальным гарантиям и льготам. В целом социально-экономические права лежат в основе социальной деятельности государства и являются обязывающими государство на такую деятельность. С другой стороны, как говорилось выше, возможности государства по обеспечению социально-экономических прав зависят от экономического развития государства и, следовательно, не безграничны.

В ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека и в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах зафиксированы эти права: обеспечить каждому "достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, а также непрерывное улучшение условий жизни". Но как определить этот жизненный уровень? Сложность заключается в том, что социальные цели сформулированы абстрактно; кроме того, необходим учет реальных возможностей государства по созданию условий и гарантий социальных прав. Здесь мы сталкиваемся с проблемой невозможности защиты социально-экономических прав непосредственно правовыми методами в отличие от личных и политических.

В Кыргызстане дискутируется вопрос о том, должно ли государство брать на себя защиту социально-экономических и культурных прав человека и гарантировать их обеспечение? В то же время как будто забывают, что есть международные обязательства государств, подписавших Пакт об экономических, социальных и культурных правах. "Государства, ратифицировавшие Пакт, признают свою ответственность за содействие обеспечению лучших условий жизни для своего народа", — записано во введении Международного билля о правах человека[1]. Во Всеобщей Декларации прав человека закреплено положение о том, что каждый человек пользуется как гражданскими и политическими, так и экономическими, социальными и культурными правами. Несмотря на это, некоторые государства, например США, и часть ученых считают, что гражданские и политические права по своей юридической обязательности отличаются от социально-экономических.

Для осуществления социальных, экономических и культурных прав требуется значительно больше усилий со стороны государства. Их претворение в жизнь требует определенной и целенаправленной политики государства в течение длительного периода. Следует учитывать, что проведение такой политики возможно только в демократических странах.

Определение путей развития кыргызстанского общества, пределов вмешательства государства в экономическую и социальную сферы, расширение социальной направленности в деятельности государства, возрастание ответственности государства перед гражданином за создание достойных условий его жизни — объективная потребность сегодняшнего дня в Кыргызстане.

---

[1] Международный билль о правах человека. ООН. – Нью-Йорк, 1995. – С. 2.

КОЛЛЕКТИВНАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ

Р.Ш. Азыгалиев
канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии МВД Кыргызской Республики

В кыргызском обществе с недавних пор сложилась и развивается устойчивая группа общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления. Так, в Конституции Кыргызской Республики отдельная глава посвящается конституционно-правовому статусу местного самоуправления. В этой связи можно говорить о том, что на сегодняшний день эти отношения образуют предмет новой отрасли права – муниципальное право.

В Конституции Кыргызской Республики наряду с другими положениями закрепляется, что местное самоуправление осуществляется через выборные органы местного самоуправления, которыми являются местные кенеши.

Согласно ст. 17 Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации"[1] местные кенеши – представительные органы местного самоуправления, формируются в порядке, установленном вышеназванным законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на четыре года. Местные кенеши всех уровней являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к их компетенции.

Следует отметить, что в Конституции Кыргызской Республики и в соответствующем законе четко закрепляется социальная роль местных кенешей, выражающаяся в перечне полномочий, по которым последний имеет право принимать решения, обязательные для всех на соответствующей территории.

В связи с огромной социальной ролью возлагаемой на деятельность местных кенешей, большое значение должно уделяться вопросам юридической ответственности местных кенешей и ее разновидности конституционно-правовой ответственности, поскольку институт юридической ответственности служит важным гарантом в обеспечении стабильности и нормального функционирования деятельности местных кенешей. Иными словами, без института юридической ответственности немыслимо современное развитие общественных отношений. В этой связи некоторыми авторами ответственность органов местного самоуправления рассматривается как негативное юридическое последствие за противоправное деяние, которое наступает в результате осуществления населением и государственными органами функции контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц[2]. В свою очередь конституционное правовую ответственность принято рассматривать как особый вид юридической ответственности, используемый в исключительных, предусмотренными нормами конституционного права случаях[3].

В послании к народу и Жогорку Кенешу в октябре 2008 г. Президент Кыргызской Республики отметил, что предстоящий период станет периодом высочайшей ответственности за судьбу страны, за будущее Кыргызстана. И подчеркнул, что в ближайшие месяцы должны быть приняты важные решения[4].

В этой связи особое значение в научной литературе уделяется вопросам конституционно-правовой ответственности, одним из субъектов которой являются и местные кенеши.

Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации"[5] предусматривает досрочное прекращение полномочий местных кенешей Кыргызской Республики.

---

[1] Эркин-Тоо от 18 января 2002 г.

[2] Настольная книга работника органов МСУ. – Бишкек, 2006. – С. 54.

[3] *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Конституционное право России: Учебник. – М., 2005. – С. 247.

[4] Вечерний Бишкек. 28 января 2009 г. №15 (9683).

[5] Эркин-Тоо от 18 января 2002 г.

Согласно действующему законодательству конституционно-правовая ответственность местных кенешей, как коллегиального органа, заключается в том, что он может быть распущен в установленных законом случаях. При этом названный выше Закон (ст. 33) содержит перечень оснований, при наличии которых местный кенеш подлежит роспуску. Такими основаниями являются:

1. Аильные, поселковые, городские кенеши могут быть досрочно распущены по решению, принятому большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов соответствующего местного кенеша;

2. По предложению более половины избирателей соответствующей административной территориальной единицы.

Прежде чем рассматривать данные основания более подробно, хотелось бы отметить, что анализ действующего законодательства в этой части позволяет сделать вывод, что, говоря о конституционно-правовой ответственности местных кенешей, мы можем говорить о конституционно-правовой ответственности аильных, поселковых, городских кенешей, не включая районные, поскольку согласно ст. 33 Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации"[1] полномочия районного кенеша прекращаются со дня открытия первой сессии не менее чем в двух третях аильных, поселковых, городских кенешах следующего созыва. По мнению автора, в данном случае речь идет не о конституционно-правовой ответственности районного кенеша, а в большей части о организационных моментах деятельности соответствующего кенеша, не связанных с ответственностью.

Между тем анализ перечисленных выше оснований позволяет говорить, что не все из вышеназванных оснований можно отнести к основаниям конституционно-правовой ответственности местных кенешей. Так, нами не рассматривается в качестве основания конституционно-правовой ответственности, влекущего роспуск местного кенеша Кыргызской Республики, решение о самороспуске, принятое большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов местного кенеша, поскольку такое решение принимается местным кенешем по своему усмотрению и, как правило, это не обязательно связано с нарушением им конституционного законодательства. А конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности наступает в результате нарушения правовых норм и в результате ненадлежащего исполнения своих должностных полномочий перед уполномоченной для этого инстанцией ответственности. В этой связи представляется правильным мнение некоторых ученых, считающих, что самороспуск противоречит идее представительного правления.

Таким образом, из перечисленных выше в законодательстве оснований конституционно-правовой ответственности местных кенешей Кыргызской Республики к санкции конституционно-правовой ответственности как коллегиального органа целесообразно отнести *роспуск местного кенеша* Кыргызской Республики по предложению более половины избирателей соответствующей административной территориальной единицы. Этот роспуск рассматривается нами в качестве меры конституционно-правовой ответственности перед населением, поскольку речь идет об оценки деятельности местного кенеша.

При этом основанием конституционно-правовой ответственности местного кенеша является признание его деятельности посредством данного предложения неудовлетворительной. Что говорит о ненадлежащем исполнении им возложенных на него законодательством полномочий в течение отведенного ему законом времени. Поводом для принятия населением такого решения могут быть, например, ненадлежащее осуществление местным кенешем законодательной деятельности; ненадлежащее исполнение контрольных функций в пределах предоставленных ему полномочий и т.п.

При этом следует отметить, что существенным недостатком действующего законодательства в этой части является тот факт, что ни в Конституции Кыргызской Республики, ни в Законе Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" и других законах не определена ни инстанция ответственности, которая бы принимала соответствующее решение, ни процедурные механизмы реализации конституционно-правовой ответственности местных кенешей.

---

[1] Эркин-Тоо от 18 января 2002 г.

Представляется, что, исходя из формы государственно-территориального устройства Кыргызской Республики, инстанцией конституционно-правовой ответственности в отношении местных кенешей по такому основанию должен быть Президент Кыргызской Республики. Так, Президент Кыргызской Республики при наличии итогового документа соответствующей избирательной комиссии о том, что было собрано установленное законодательством необходимое число голосов, издает соответствующий указ. Конечно, такой субъект конституционных правоотношений как Президент государства, не сможет быть в курсе детальных моментов, касательно проводимого сбора подписей, поэтому важная роль должна отводиться его представителю на соответствующей административно-территориальной единице – губернатору, который должен обладать более детальной информацией по организации сбора подписей за роспуск местного кенеша.

Исходя из такой концепции, может возникнуть вопрос о целесообразности участия в данном процессе главы государства. Однако при решении этого вопроса прежде всего необходимо исходить из того обстоятельства, что речь идет о роспуске представительного органа, который был сформирован демократическим путем, на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права тайным голосованием. Что придает ему большую легитимность. Поэтому пренебрегать и создавать упрощенные механизмы роспуска представительного органа местного самоуправления, на наш взгляд, необоснованно. Тем более, мы говорим о коллегиальном органе, что повышает его правовой статус.

Вместе с тем органом, осуществляющим подготовку, организацию и проведение опроса граждан о предложении более половины избирателей соответствующей административной территориальной единицы, направленном на роспуск местного кенеша, безусловно, должна быть соответствующая избирательная комиссия, которая осуществляет на территории Кыргызской Республики контроль за соблюдением избирательных прав граждан, за исполнением положений Конституции Кыргызской Республики, настоящего Кодекса, законодательства Кыргызской Республики, обеспечивает их единообразное применение[1].

При этом следует отметить, что соответствующим "барометром", осуществляющим оценку деятельности местных кенешей, являются местные жители соответствующей территории, что является вполне объяснимым, поскольку именно народ доверил своим избранникам отстаивать их интересы в представительном органе. К местным жителям мы относим тех граждан, которые постоянно проживают на данной территории.

Таким образом, в законодательстве целесообразно закрепить соответствующие нормы, закрепляющие механизм реализации конституционно-правовой ответственности, инстанцию ответственности, полномочия соответствующих органов, участвующих в данной процедуре, и ряд других вопросов. Ведь от реальности конституционно-правовой ответственности во многом зависит эффективность осуществления местными кенешами своих полномочий.

В этой связи несколько непонятным становится тот факт, что законодатель не вносит ни каких изменений и предложений в Проект Закона "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" и оставляет эту статью (ст. 35) без изменения.

---

[1] Кодекс Кыргызской Республики "О выборах в Кыргызской Республике" ст. 10.

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕСУРСОВ

М.Т. Тюлегенов
старший преподаватель
кафедры международной и сравнительной политики
Американского университета Центральной Азии,
аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Среди множества проводимых Кыргызстаном с момента обретения независимости институциональных реформ, развитие местного самоуправления и гражданского общества являются наиболее показательными по ряду причин. Во-первых, потому что оба являются, как было сказано, показательными в плане развития институтов демократии как инструменты волеизъявления граждан, и, во-вторых, потому что оба довольно тесно пересекаются, будучи наиболее близкими к формам прямой демократии. Поэтому рассмотрение вопроса взаимодействия этих двух институтов и особенно того, каким образом это взаимодействие влияет на их развитие, представляет определенный интерес.

Изучение как местного самоуправления, так и гражданского общества можно вести с различных углов зрения, однако, имеет смысл сузить вопрос через аспект использования ресурсов. Множество вопросов, таких как обеспечение экономического благосостояния, безопасности и общественного порядка, защиты прав и свобод требует вовлечения и использования различных общественных ресурсов. Соотнесение ресурсов, которые эти институты генерируют и используют, и получаемого результата, является, по сути, одной из тех мер, по которым можно судить об их эффективности.

С точки зрения вопросов использования ресурсов эти два института представляют для нас особенный интерес, поскольку с их помощью граждане, как правило, решают свои вопросы. Помимо вовлечения централизованных государственных ресурсов, они во многом являются способами мобилизации и местных ресурсов для решения этих вопросов, будь то вопросы чистой питьевой воды, постройки или ремонта общинных социально-культурных объектов, оказания различных социальных услуг и т.д. Идея местного самоуправления заключается в том, чтобы эффективно решать вопросы сообществ на местном уровне и местными ресурсами. Во многом функция гражданского общества лежит в той же плоскости – решение местных вопросов собственными усилиями. При функционировании обоих институтов имеется возможность непосредственных коммуникаций между гражданами и этими институтами, а также возможность гибкого реагирования на возникающие общественные проблемы.

Прежде чем рассматривать, каким образом местное самоуправление и гражданское общество могут взаимодействовать друг с другом, необходимо рассмотреть особенности их становления как самостоятельных институтов. Местное самоуправление (МСУ) можно определить "как реализованное право местных сообществ управлять под собственную ответственность делами местного значения"[1]. Собственная ответственность МСУ предполагает их субъектность, т.е. осознание ими того, насколько они являются самостоятельными игроками, имеющими собственные цели и ресурсы. Предпосылки для развития местного самоуправления в независимом Кыргызстане были заложены с принятием закона "О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан" 19 апреля 1991 г. Была также предпринята попытка материально подкрепить его развитие путем перехода бюджетной системы, примерно в то же время, на республиканский и местный уровни. Однако уже почти через год после принятия первого закона, 4 марта 1992 г. в него были внесены поправки, и он стал называться законом "О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан". В стране на местном уровне юридически стали действовать два органа – местное самоуправление и местные государственные администрации, хотя властные полномочия фактически были распределены в пользу последних (несмотря на то, что в еще в 1993 г. местное самоуправление было закреплено в первой конституции страны).

---

[1] *Карашев А.А., Тарбинский О.С.* Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом: Словарь-справочник. – Бишкек, 2002. – С. 109.

Спустя два года было принято Положение "Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике", утвержденное указом президента страны от 22 сентября 1994 г. и одним из самых важных шагов в ходе реформ был эксперимент с выборами мэров городов Ош и Бишкек в феврале 1995 г. С точки зрения владения ресурсами важным шагом было также то, что по итогам референдума 1996 г. местному самоуправлению было дано право владеть и распоряжаться коммунальной собственностью. Дополнительным значимым моментом было введение в 2001 г. выборности глав местного самоуправления. Ввиду наличия изначально заложенной дихотомии власти на местах и отсутствия в подавляющем большинстве случаев реальных источников доходов (менее 11% от общего числа сельских муниципалитетов могут на 100% покрывать собственные расходы[1]) органы местного самоуправления с трудом складываются как потенциальные субъекты, распоряжающиеся имеющимися ресурсами и вступающие в различные взаимоотношения с другими структурами, в том числе и с гражданским обществом.

В настоящее время систему местного самоуправления составляют: местные кенеши и их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления (в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и др.), общественные организации местных сообществ (суды аксакалов, дружины по охране порядка и т.д.). По состоянию на 2002 г. в стране 22 города и более 1800 сельских населенных пунктов, объединены в 467 поселковых, аильных муниципалитета или кенеша[2]. Согласно исследованиям, проведенным в 2000 г., общее количество органов территориального общественного самоуправления (квартальные, уличные, домовые комитеты, советы общественности и т.д.) составляло 5594[3]. Количество же общественных организаций на тот же год составило 5185[4].

Говоря же об основных ресурсах местного самоуправления, стоит упомянуть о доходах местных бюджетов, которые в 2005 г. составляли только 16% от государственного бюджета[5] (тогда как в большинстве демократических стран с децентрализованной системой экономики этот показатель составляет почти 50%, к примеру, Канада – 54%, Германия – 53%, США – 45%[6]). Также, согласно закону "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" экономическую основу МСУ составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности.

В ходе реформы 1996–2001 гг. местным сообществам были переданы объекты различного назначения с остаточной стоимостью в городах – 6,8 млрд. сомов, и в селах – стоимостью 1,6 млрд. сомов[7], хотя на практике отсутствие четкого разграничения полномочий между МСУ и местными администрациями не позволяло органам местного самоуправления в полной мере использовать передаваемое имущество. Кроме финансовых и материальных ресурсов, местное самоуправление обладает и социальными ресурсами, которые часто используются, например, при организации ашара при восстановлении социальной и коммунальной инфраструктуры на местах.

---

[1] *Суржикова А.* Двухуровневый бюджет: "за" и "против" // Общественный рейтинг. 10 мая 2007 г.

[2] *Карашев А.А., Тарбинский О.С.* Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2002. – С. 28.

[3] *Карашев А.А., Тарбинский О.С.* Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике – Бишкек, 2002. – С. 119.

[4] Там же. – С. 123.

[5] Послание президента Кыргызской Республики К. Бакиева к народу Кыргызстана от 28 сентября 2006 г. "О национальной стратегии развития и ближайших задачах" // МСН. – 25 сентября 2006 г.

[6] *Карашев А.А., Тарбинский О.С.* Развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2002. – С. 135.

[7] *Карашев А.А., Тарбинский О.С.* Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2002. – С. 41.

Субъектность органов МСУ и организаций гражданского общества также определяется и кругом вопросов, входящих в сферу их деятельности. Для местного самоуправления эта сфера определена так называемыми вопросами местного значения, которых согласно закону "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" 23 (обеспечение экономического развития соответствующей территории; управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; снабжение питьевой водой населения и т.д.). Однако сам характер законодательной политики по все большей конкретизации сфер ответственности органов МСУ говорит о процессе делегирования полномочий сверху, а не наоборот. В отличие от некоторых других стран, где исторически местное самоуправление берет на себя решение всех вопросов на местах, а те, что не может решить самостоятельно – передает центральному правительству, в Кыргызстане сложилась другая парадигма процесса децентрализации, при которой полномочия постепенно отдаются сверху вниз.

Что же касается гражданского общества, то оно, так же как и местное самоуправление, стало возникать в Кыргызстане сразу же после обретения независимости, и наиболее ярко это было выражено в форме развития неправительственных (или некоммерческих) организаций. Существует довольно много слегка отличающихся определений гражданского общества, мы выбрали наиболее часто встречающееся определение – сфера непринуждаемой деятельности общества, направленной на достижение общественного блага. Ключевым элементом здесь является то, что деятельность эта непринуждаема, т.е. лежит вне сферы государства, как принудительного института, и нацелена на общественное благо, т.е. отличается от экономической сферы преследованием интересов получения прибыли. Нормативно-правовая среда в отношении регистрации общественных организаций с начала 90-х гг. была достаточно либеральной, что способствовало возникновению множества организаций гражданского общества (в дополнении к тем, которые существовали с советских времен). Согласно официальным данным Министерства юстиции КР, на 1 апреля 2006 г. в республике было официально зарегистрировано 14,173 некоммерческие организации. Из общего числа некоммерческих организаций 8,284 составляют общественные объединения, фонды и объединения юридических лиц[1], остальные – это профессиональные союзы, политические партии, религиозные организации т.д. Не все из них, конечно, работают на местном уровне, и согласно проведенному исследованию Ассоциации центров поддержи гражданского общества, относительно небольшая часть (46%) неправительственных организаций занимается сугубо местными вопросами, хотя с некоторой натяжкой можно считать и тех, кто работает на областном уровне (35%) и занимается в какой-то мере и местными вопросами[2]. Если предположить (как показывает это исследование) что фактически устойчиво работающих некоммерческих организаций по стране всего лишь чуть более 500, то число тех, кто работает на местном уровне около 230. Мы можем предполагать, что другие организации гражданского общества (за исключением, возможно, религиозных организаций) в такой же малой степени вовлечены в работу решения местных вопросов.

Для рассмотрения взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества по управлению ресурсами необходимо рассматривать ресурс как понятие субъективное. Для кого-то что-то может быть ресурсом, в то время как для другого это ничего не будет значить. Коммунальная собственность это совершенно другой ресурс, если смотреть на нее с точки зрения предпринимателя, а не бюрократа, т.е. отношение к предмету зависит от типа субъекта. Для владения и оперирования ресурсами предусматривается субъективированное отношение, т.е. отношение определенного позиционирования или отношение субъекта. Хотя, все еще являясь определенным объектом действий для государственной (в т.ч. и для местной) администрации, органы местного самоуправления в определенной степени становятся самостоятельными субъектами, особенно на территориях, обладающих серьезными потенциальными финансовым и материальным ресурсами. Организации гражданского общества, по своей природе будучи автономными структурами, являются субъектами, хотя по поводу многих из них остается вопрос до какой степени возможна автономная субъектность ввиду их значительной зависимости от внешнего

[1] НПО сектор в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С. 22.

[2] Там же. – С. 28.

донорского финансирования (что составляет 82,9%, согласно некоторым исследованиям[1]).

Ресурсы, которыми обладают местное самоуправление и гражданское общество, схожи во многом в формах – и те и другие владеют финансовыми, материальными и социальными ресурсами, – но отличаются источниками и степенью их аккумулирования. Государственная собственность (ставшая муниципальной) и принудительные сборы (налоговые и неналоговые) являются основным источником для местного самоуправления, в то время как для гражданского общества источниками ресурсов на данный момент в основном являются внешнее донорское финансирование и добровольная деятельность граждан. Степень аккумулирования, или обладания этими ресурсами тоже различается. В плане обладания осязаемыми ресурсами (финансовыми и материальными) местное самоуправление однозначно сравнительно, в то время как гражданское общество потенциально обладает в той же степени, как и местное самоуправление (но несколько в других формах пользования), социальными, информационным и иными ресурсами, предполагающими специфику их взаимодействия с обществом.

Что же касается гражданского общества, то здесь довольно сложно оценить их ресурсы. Согласно уже упомянутому исследованию неправительственных организаций годовые бюджеты НПО Кыргызстана не являются одинаковыми. У более половины всех НПО ежегодный оборот средств не превышает 5 тыс. долл. США (52%). У 18% НПО годовое финансирование составляет от 5 до 20 тыс. долл.; еще у 10% НПО – от 20 до 50 тыс. долл. Каждая десятая НПО ежегодно получает более 50 000 долл. США[2]. Хотя, конечно, финансы являются важным ресурсом, но для гражданского общества не менее важный ресурс – это способность мобилизовать население для решения социальных задач. Один из примеров этого – привлечение волонтеров и большая часть НПО (62%) вовлекает их в свою деятельность[3]. Само население, или же его наиболее активная часть, является ресурсом, но только в том случае если оно заинтересовано в решении тех вопросов, для работы с которыми оно привлекается. Дела местного значения в принципе интересуют граждан, что показывают проводимые в стране опросы. Так в 2007 г. 78% населения считало, что это важно, и это было выше уровня интереса 2006 г. (73%)[4]. Важность мобилизационного потенциала населения часто учитывается при формировании государственной политики (к примеру, 2004 г. объявлялся годом социальной мобилизации), хотя и не всегда эффективно.

Взаимодействие может происходить или же за счет сложения или сочетания существующих ресурсов обеих сторон. В каких-то случаях складываются те же самые ресурсы (к примеру, финансовые) и решается задача масштабирования действий, где-то сочетаются разные ресурсы, которые взаимно дополняют друг друга (скажем выделение муниципальных помещений, в которых услуги населению оказывают работники неправительственных организаций, как происходило в случаях с рядом кризисных центров по предотвращению домашнего насилия). Сочетание ресурсов проистекает из уникальности природы как местного самоуправления, так и гражданского общества. Местное самоуправление, будучи по своей природе с одной стороны структурой власти и принуждения, а с другой стороны – формализованной бюрократической структурой, имеет свои особенности определения общественных проблем, гражданское общество же, как сфера добровольного и разнородного действия граждан – свои.

Исследования показывают, что в целом существует интенсивная практика взаимодействия между органами власти и гражданским обществом. В ходе проведенного анкетирования среди НПО, превалирующее их число (38%) отметили, что они работают с государственными организациями над 1–2 проектами, 21% НПО осуществили в течение 2005 г. 3–5 совместных мероприятий, еще 24% НПО – более

---

[1] НПО сектор в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С. 43.

[2] Там же. – С. 13

[3] Там же. – С. 40.

[4] *Градваль С.* Отчет о результатах социологического исследования о степени удовлетворенности населения городов Кыргызской Республики услугами, предоставляемыми органами местного самоуправления и городскими предприятиями коммунальных услуг. Проект USAID "ДеМСУ", 2007. Интернет ресурс – http://www.logincee.org/library.

5 проектов. Только 13% НПО указали, что не осуществили ни одного совместного с государством проекта. В целом по сектору в 2005 г. некоммерческие организации провели около 1500 совместных с правительством мероприятий/проектов. Основной причиной сотрудничества НПО с государственными организациями была в первую очередь возможность заручиться поддержкой государства при реализации проектов[1].

В качестве одной из форм взаимодействия можно рассматривать институциональное пересечение местного самоуправления и гражданского общества, при которых они используют институциональные ресурсы друг друга. Одним из примеров этого могут быть низовые структуры местного самоуправления – квартальные и домовые комитеты, общественные советы, которые часто трудно определить, являются ли они сугубо органами местного самоуправления или же общественными организациями. Органы территориального общественного самоуправления (ТОСы) также представляют особый интерес в силу их двойственной природы, являясь в какой-то мере как организациями гражданского общества, так и органами местного самоуправления. Другим примером институционального пересечения являются случаи, когда органы местного самоуправления объединяются для решения общих вопросов и формируют общественную организацию. Таким образом, возникшая в 1996 г. Ассоциация органов местного самоуправления, которая, год спустя, была преобразована в Конгресс местных сообществ, которому на смену в свою очередь пришла Ассоциация органов самоуправления сел и поселков Кыргызской Республики, а также созданную в 2000 г. Ассоциацию городов Кыргызской Республики, можно считать структурами гражданского общества.

Помимо примеров институционального взаимодействия, интересно само непосредственное взаимодействие организаций гражданского общества и органов местного самоуправления в использовании ресурсов. Уже практически с середины 90-х гг., в то время как центральные власти еще не обращали внимания на организации гражданского общества, структуры районного и поселкового уровня уже начали понимать выгоду от сотрудничества с неправительственными организациями[2]. Законом "О некоммерческих организациях" от 1999 г. предусматривается, что государственные органы "оказывают поддержку..." в "...форме целевого финансирования отдельных общественно полезных программ..., а также в других формах...". Согласно закону "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" "...местные сообщества для координации своей деятельности в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать некоммерческие организации...". Более того, в принятой в 2002 г. Национальной стратегии по децентрализации государственного управления и развитию местного самоуправления Кыргызской Республики до 2010 года, гражданское общество обозначено и как один из партнеров для достижения целей данной стратегии, и как необходимый партнер для органов местного самоуправления, чей "...потенциал необходимо направить на преодоление бедности, повышение уровня жизни членов местных сообществ, развитие социальной инфраструктуры..."[3].

К настоящему времени взаимодействие между организациями гражданского общества и органами местного самоуправления сложилось в различных сферах. Одной из них являются процессы принятия решений в органах местного самоуправления. Формирование повестки дня, т.е. того, что считается важным и актуальным на данной территории; участие в разработке планов социально-экономического развития территории; формирование бюджетов органов местного самоуправления; участие в процессах принятия решений по каким-либо конкретным вопросам; мониторинг – неполный перечень вопросов, по которым гражданское общество взаимодействует с органами самоуправления в форме общественных консультаций, бюджетных слушаний и т.д. Некоторые исследования показывают, что в 2007 г. около 6%

---

[1] НПО сектор в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С. 15.

[2] Обзор истории и становления сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006. – С. 107.

[3] Национальная стратегия по децентрализации государственного управления и развитию местного самоуправления Кыргызской Республики до 2010 года. Интернет ресурс – http://www.citykr.kg (Ассоциация городов Кыргызской Республики).

участвовали в бюджетных слушаниях[1]. Эффективное использование ресурсов и участие гражданского обществ в процессах принятия решений взаимосвязано по ряду причин, одной из которых является предупреждение коррупции, особенно ввиду того, что Кыргызстан в 2008 г. оказался на 116 месте по индексу Транспэренси Интернешнл. Кроме того, Счетной палатой Кыргызской Республики в 2005 г. в 170 айыл окмоту (сельских управах) были выявлены финансовые нарушения на сумму 37,1 млн. сомов[2]. Одним из примеров попыток решения проблем борьбы с коррупцией при распределении земельных участков является опыт городской управы г. Чолпон-Ата, когда общественные комиссии, созданные из числа общественных организаций, представителей молодежных и женских организаций, активных жителей, суда аксакалов активно привлекались для распределения земельных долей[3].

Кроме предотвращения коррупции, другой важной причиной участия гражданского общества в процессах принятия решений является то, что оно является одним из наиболее эффективных институтов агрегирования интересов населения (помимо выборов и референдумов). Однако этот потенциал взаимодействия не реализуется еще в достаточной степени в силу неумения и органов местного самоуправления стратегически планировать развитие территорий и организаций гражданского общества профессионально влиять на этот процесс.

---

[1] *Градваль С.* Отчет о результатах социологического исследования о степени удовлетворенности населения городов Кыргызской Республики услугами, предоставляемыми органами местного самоуправления и городскими предприятиями коммунальных услуг. Проект USAID "ДеМСУ", 2007. Интернет ресурс – http://www.logincee.org/library.

[2] *Шадыбеков К.* Механизмы государственного контроля за законностью муниципального правотворчества в Кыргызстане. Интернет-ресурс – http://www.citykr.kg (Ассоциация городов Кыргызской Республики).

[3] *Муканова Н.А.* Ключевые факторы, создающие условия для роста и развития коррупции на основе проведенного мониторинга и интервьюирования. Интернет-ресурс – http://www.citykr.kg (Ассоциация городов Кыргызской Республики).

ОПЫТ РАЗВИТИЯ ОБЩИННОГО ВЕДЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА И РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ

А.М. Темирбеков
заместитель руководителя
Кыргызско-Швейцарской программы поддержки лесного хозяйства,
Представительство швейцарского Фонда по развитию
и международному сотрудничеству Intercooperation в Кыргызской Республике

1. Лесное хозяйство Кыргызстана

Леса в Кыргызской Республике находятся в собственности государства. Эти леса и земли формируют Государственный лесной фонд (ГЛФ), которым от имени государства управляет Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики (ГАООСЛХ). Территориальные подразделения ГАООСЛХ – лесхозы – уполномочены на местах осуществлять необходимые мероприятия для достижения национальных целей лесного хозяйства.

В настоящее время площадь ГЛФ составляет около 16% территории Кыргызстана. Это 3321,5 тыс. га, из которых покрытая лесом площадь составляет 864,9 тыс. га, или 4,32% территории страны[1]. Все остальное составляют так называемые нелесные

---

[1] Лесной отрасли Кыргызстана – 60 лет! – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2007. – С. 4.

земли – это 2147,7 тыс. га, из них пастбища занимают площадь в 1130,5 тыс. га, одна часть которых зарезервирована для облесения в будущем, и пока выделяется для использования в качестве пастбищ, а другая представляет собой земли не пригодные для лесопосадок.

Годовой бюджет ГАООСЛХ составляет порядка 71 млн. сомов. Еще около 58 млн. сомов зарабатывается лесхозами в качестве спецсредств[1]. В системе лесного хозяйства страны действует 91 единица управления различного уровня: национального, регионального и территориального (кроме лесхозов – это особо охраняемые природные территории, лесничества и охотхозяйства). Всего на этих предприятиях работает 2670 человек, еще около 3000 человек ежегодно привлекается на сезонные работы (посадки, сбор плодов и т.п.). С точки зрения вклада в экономику страны, согласно данным Нацстаткома[2], доля лесной отрасли составляет 0,05 % ВВП, что никак не отражает объемы фактического лесопользования и потребления лесных продуктов и услуг.

По последним данным дистанционного зондирования (космическая съемка) значительная часть лесов (более 500 тыс. га) находится за пределами ГЛФ. Более 200 тыс. га – на землях госзапаса и более 300 тыс. га лесов находятся в границах сельских округов и, в принципе, управление ими должны осуществлять органами местного самоуправления (ОМСУ)[3]. Однако ввиду отсутствия четко определенных границ на местах, в большинстве случаев ОМСУ даже не знают об этом факте. Ситуация такова, что большинство, если не все айыльные округа вообще, не имеют законно закрепленных границ.

Непосредственно внутри лесов проживает около 300 тыс. человек[4], а по данным дистанционного зондирования на расстоянии до 5 км от леса проживает около 1 млн. кыргызстанцев. Не трудно догадаться, что все они тем или иным образом пользуются продуктами и услугами леса и участвуют в различных видах лесопользования. Так что можно с уверенностью сказать, что сегодня леса играют достаточно важную роль в обеспечении многих кыргызстанцев средствами к существованию, и эта их роль постоянно растет. Именно поэтому местные сообщества, особенно лесных районов, проявляют интерес к более значимому участию в ведении лесного хозяйства.

2. Подход к Общинному ведению лесного хозяйства (ОВЛХ)

Подход ОВЛХ был внедрен в Кыргызстане на экспериментальной основе в 1998 г. как специфическая форма участия местного населения в ведении лесного хозяйства. В то время уже существовали другие формы доступа местного населения к лесным ресурсам, но ни в одной из них не было места для сколько-нибудь значимой роли местных сообществ в управлении лесами. Напротив, роль лесопользователей сводилась лишь к заготовке лесных продуктов, при этом участие арендаторов на других этапах ведения лесного хозяйства не предусматривалось. Ценность подхода к ОВЛХ следует искать во внедрении более устойчивого управления лесами, основанном на ответственности, которую берут на себя местные жители и сообщества, а также в улучшении условий жизни местного населения через рациональное использование, переработку и сбыт лесных продуктов.

На основе полученных результатов практического осуществления ОВЛХ в зоне орехово-плодовых лесов на юге Кыргызстана было разработано Положение об ОВЛХ, которое в 2001 г. было утверждено Постановлением Правительства республики №377.

Следует отметить, что в и других регионах страны также возник интерес к ведению лесного хозяйства с участием местного населения, хотя специфическое Положение об ОВЛХ более пригодно для использования в зоне орехово-плодовых лесов.

---

[1] Данные за 2007 г. См.: Презентация. Государственное Агентство по ООС и ЛХ при Правительстве Кыргызской Республики / А.Т. Чынгожоев. – Бишкек: ГАООСЛХ, 2007. – С. 18–22.

[2] Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Бишкек, 2007. – С. 89.

[3] Карта лесов Кыргызстана. – Бишкек: Intercooperation, 2009.

[4] Лесной отрасли Кыргызстана – 60 лет! – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2007. – С. 30.

Сегодня местное население участвует в совместном управлении лесными участками через различные виды их аренды. Это аренда лесных пастбищ[1], аренда участков гослесфонда[2], аренда леса под ОВЛХ[3], а также сезонная аренда. Однако все данные виды аренды лесных участков преследуют разные цели, имеют свои особенности и отличия и, что самое важное, глубину проработки. Их объединяет только одно – все они регулируют управление на отдельном участке леса, привлекая к ведению лесного хозяйства определенное физическое или юридическое лицо.

ОВЛХ как подход социально ориентированного лесоводства нашел свое закрепление в национальной лесной политике Кыргызстана, документы которой: Концепция развития лесной отрасли (1999/2004 гг.), Национальная лесная программа (2004 г.) и Национальный план действий на 2006–2010 гг. (2006 г.) четко говорят об участии местного населения в ведении лесного хозяйства, для чего требуется создание более благоприятных условий.

По прошествии нескольких лет использования подхода появились примеры неправильного понимания и искажения сути подхода ОВЛХ. Поэтому возникла настоятельная потребность разработки общего видения сути подхода, которое бы определило цели и направления дальнейшего его развития. И в 2007 г. были разработаны и приняты Концепция и стратегия ОВЛХ. Концепция устанавливает рамки подхода к ОВЛХ, однако не ограничивает его будущее развитие. Эти рамки создают равные возможности доступа к лесным ресурсам в тех местах, где существует лесопользование для продвижения устойчивости в управлении лесными ресурсами.

С 1998 по 2007 г. 7215 га орехово-плодовых лесов в 17-ти лесхозах юга Кыргызстана были на договорной основе переданы под ОВЛХ в пользование 1418 семьям. При этом арендаторы ОВЛХ обеспечивают полностью выполнение планов посадок и ряда других работ этих лесхозов. Ежегодно они выполняют более 50% всех плановых заданий лесхозов и выполняют лесных работ на сумму более 2 млн. сомов[4].

Ситуация с развитием ОВЛХ в других лесорастительных районах такова[5]:

№ п/п	Область	Площадь, переданных под ОВЛХ участков (га)	Количество договоров
1	Таласская	845,4	114
2	Чуйская	954,1	94
3	Баткенская	174,3	44
4	Нарынская	7760	110
Итого		9733,8	362

3. Определение, цели и принципы подхода к ОВЛХ

В Кыргызстане термин “общинное ведение лесного хозяйства” используется для того, чтобы обозначить ведение лесного хозяйства местным сообществом, проживающим непосредственно на территории лесного фонда или вблизи его, участие местного населения в планировании и осуществлении лесохозяйственной деятельности.

Общинное ведение лесного хозяйства основывается на совместной работе по осуществлению лесопользования, лесоразведения, лесовосстановления хозяйственными товариществами и обществами, семьями или отдельными гражданами, ор-

---

[1] Положение о порядке предоставления в аренду и использования пастбищ. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июня 2002 года №360. Кыргыз Республикасында токой чарба-сын коомдошуп жургузуу жонундо жобо. – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2008.

[2] Положение о порядке предоставления в аренду и пользования участков лесного фонда. Утверждено Поста-новлением Правительства Кыргызской Республики от 19 октября 2007 г. №482. – Там же.

[3] Положение об Общинном ведении лесного хозяйства. Утверждено Постановлением Правительства Кыр-гызской Республики от 27 июля 2001 г. №377. – Там же.

[4] Общинное ведение лесного хозяйства. – Бишкек: Intercooperation, 2009. – С. 2.

[5] Совместное управление лесами. – Бишкек: Intercooperation, 2009. – С. 4.

ганизационно основанными на родственных и семейных связях лиц, компактно проживающих на участках государственного лесного фонда или вблизи его.

ОВЛХ способствует повышению уровня благосостояния местного населения, росту его сознания и ответственности по отношению к устойчивому использованию лесных ресурсов, а следовательно улучшению сохранности и воспроизводства лесов[1].

Согласно Концепции развития ОВЛХ введение подхода ОВЛХ преследует следующие цели:

- Многофункциональное, интегрированное устойчивое лесопользование, направленное на долгосрочное сохранение и увеличение лесных ресурсов.
- Обеспечение местных жителей продуктами леса, которые им необходимы для жизнедеятельности и улучшение условий занятости местного населения посредством его вовлечения в лесохозяйственную деятельность и переработку продуктов леса таким образом, чтобы люди осознали, что их благосостояние зависит от сохранения, воспроизводства и защиты лесных ресурсов.
- Партнерство местного населения, лесников и органов МСУ на основе совместной ответственности за достижение многофункциональных целей лесоуправления.
- Возможность для органов МСУ получать дополнительные средства на местном уровне для социального развития.

Нижеследующие принципы составляют основу ОВЛХ, обеспечивая при этом особую ценность данного подхода:

- Преодоление бедности.
- Устойчивое многофункциональное управление лесами.
- Партнерство заинтересованных лиц в управлении лесами.
- Прозрачность процесса.
- Демократичное принятие решений.
- Соблюдение справедливости.
- Последовательность и социальная перспектива[2].

4. Стратегия развития ОВЛХ

Принятая вместе с концепцией Стратегия развития ОВЛХ в Кыргызстане определила 9 стратегических направлений развития данного подхода социального лесоводства:

1. Стратегическое направление 1: Решение проблемы гармонизации законодательства.

2. Стратегическое направление 2: Сотрудничество между органами МСУ и лесными хозяйствами. Через определение роли, функций, взаимных выгод заинтересованных сторон на основе соглашения о сотрудничестве.

3. Стратегическое направление 3: Продвижение устойчивого многофункционального пользования лесами. Разрабатываются совместные планы по многофункциональному использованию лесных ресурсов (лесхоз, лесопользователи, айыл окмоту) и принимаются совместные решения.

4. Стратегическое направление 4: Преодоление бедности.

5. Стратегическое направление 5: Адаптация процедуры ОВЛХ.

6. Стратегическое направление 6: Определение места ОВЛХ в процессе реформы лесного сектора.

7. Стратегическое направление 7: Построение потенциала.

---

[1] Положение об Общинном ведении лесного хозяйства. Постановление Правительства КР №377 от 21 июля 2001 г. Кыргыз Республикасында токой чарбасын коомдошуп жургузуу жонундо жобо. – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2008. – С. 81–82.

[2] Концепция и стратегия развития общинного лесного хозяйства в зоне орехово-плодовых лесов Кыргызстана. – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2007. – 48 с.

8. Стратегическое направление 8: Повышение уровня информированности местного населения.

9. Стратегическое направление 9: Учет всех разногласий и претензий[1].

5. Система ОВЛХ

Общинное ведение лесного хозяйства является подходом управления лесными ресурсами, который направлен на выполнение двух задач: сохранения леса и удовлетворения нужд местного населения в лесных ресурсах. Имеющийся опыт показывает, что наилучшие результаты и потенциал ОВЛХ имеются в зоне орехово-плодовых лесов, где есть возможность ежегодно получать лесную плодовую продукцию, и где есть наибольший интерес к участию в управлении лесами местного населения.

Основой правоотношений ОВЛХ является договор между лесопользоваетелем и гослесхозом на 5 лет, который дает ему/ей право пользоваться участком леса для получения всех видов продуктов не запрещенных законом (плоды, сено, ягоды, дрова и т.п.). В качестве оплаты договора аренды лесопользователь должен выполнить определенный объем лесных работ для государственного лесного предприятия (посадка леса, выращивание посадочного материала, сбор семян и т.д.) и проводить уход за своим участком. Объем работ должен соответствовать объему собранного с участка урожая лесных продуктов. После 5 лет, при выполнении всех условий договора и отличном выполнении работ договор аренды может быть продлен на период до 49 лет.

Для организации процесса ОВЛХ существует определенная процедура распределения участков, которая состоит из 2 шагов. Люди, желающие арендовать лес должны обратиться в специально созданный орган, который называется "Первая комиссия". Она состоит из директора и главного лесничего лесхоза, лесничих, представителей органов МСУ, лесопользователей, совета аксакалов в равных пропорциях. Первая комиссия проводит предварительное изучение лесной территории и определяет какая территория будет отдана под ОВЛХ, кроме того, она информирует местное население об этом и разъясняет все вопросы, связанные с правами и обязанностями арендаторов ОВЛХ на общем собрании.

Вторая комиссия создается для рассмотрения поданных заявлений кандидатов. В эту комиссию входят: директор и главный лесничий, лесничие лесхоза, представители лесопользователей и ОМСУ.

Для разрешения появляющихся споров и урегулирования конфликтов, а также для координации процесса ОВЛХ в регионе создается "Совет Совместного Управления" (ССУ) ОВЛХ. ССУ состоит из равного числа представителей всех заинтересованных лиц. ССУ ОВЛХ не только решает споры, но также оказывает консультации тем, кто вовлечен в работу по ОВЛХ, выезжает на участки, принимает решения о рекомендациях на продление или прекращение договоров ОВЛХ. ССУ проводит свои собрания не реже 3 раз в год.

6. Преимущества подхода ОВЛХ

Поскольку ОВЛХ затрагивает интересы нескольких сторон, то и получаемые выгоды распределяются соответственно. Вот некоторые их них.

Для населения:

- Можно платить не наличными, а работой
- Долгосрочность договоров, т.е. легальность доступа к ресурсу
- Урегулирование споров демократическим путем (ССУ)
- Обеспеченный доход с законно фиксированного участка каждый год

Для гослесхозов:

- Лесные работы выполняются местным населением.
- Местное население обеспечивает долгосрочное сохранение лесов.
- Повышение ответственности и отношения местного населения к лесам.

---

[1] Концепция и стратегия развития общинного лесного хозяйства в зоне орехово-плодовых лесов Кыргызстана. – Бишкек: ГАООСЛХ, Intercooperation, 2007. – 48 с.

- Устойчивое управление лесами и рациональное лесопользование.
- Организованное, регулируемое и подконтрольное лесопользование.

Для органов МСУ:

- Содействие в решение вопроса занятости местного населения.
- Содействие в решение вопроса энергоносителей для населения.
- Снижение уровня бедности.
- Получение дополнительных ресурсов на содержание инфраструктуры.

Для лесов Кыргызстана:

- Снижение незаконных лесопользований (незаконные рубки, перевыпас).
- Содействие естественному возобновлению.
- Сохранение биоразнообразия.
- Увеличение лесного покрова.

7. Основные действующие лица и некоторые их функции в процессе ОВЛХ

Лесхозы

- Охрана и сохранение леса.
- Заключение договоров аренды.
- Оказание поддержки бедным семьям.
- Организация людей на решение социальных проблем.
- Развитие лесов и лесных плантаций.
- Выдача разрешений на лесопользование.
- Отчет для айыл окмоту и айыл кенешами.
- Участие в разработке планов социально-экономического развития.

Айыльные Кенеши

- Рассмотрение и утверждение планов социально-экономического развития.
- Утверждение и мониторинг местных бюджетов.
- Утверждение и контроль деятельности айыл окмоту и лесхозов.
- Местное налогообложение.
- Рассмотрение плана работы лесхоза на сессии АК.

Айыл Окмоту

- Участие в 1-й и 2-й комиссии и ССУ ОВЛХ.
- Составление “социальных паспортов” населения.
- Совместные действия с лесхозами в решение социальных проблем и в снижении бедности.
- Обеспечение принципа социальной справедливости доступа к лесным ресурсам для бедных семей.
- Отчет о проделанной работе на сессии АК.
- Заслушивает отчет лесхозов.
- Разработка планов социально-экономического развития.

Местные жители, лесопользователи

- Запросы на пользование.
- Лесопользование.
- Лесоразведение.

- Участие в комиссиях ОВЛХ.
- Участие в планировании управления лесами.
- Проведение мероприятий по уходу за лесом на своем участке.
- Охрана арендованных участков.
- Участие в разработке и реализации планов социально-экономического развития округа.

8. Некоторые выводы

Основной вывод, полученный в процессе развития ОВЛХ на юге Кыргызстана: *Органы местного самоуправления пока недостаточно занимаются управлением природными ресурсами. Интегрированное управление природными ресурсами почти не учитывается в планах социально-экономического развития территорий*[1].

Пока в Кыргызстане не имеется достаточного практического опыта для разработки механизмов партнерского надлежащего управления природными ресурсами. Швейцарская Программа КИРЛЕС содействует ГАООС и ЛХ и НАМСУ в этой деятельности, оказывая поддержку в 6-ти пилотных регионах 11-ти сельским округам и 8-ми лесным хозяйствам для апробации механизмов сотрудничества между органами лесного хозяйства и органами МСУ. На основе полученного опыта пилотных регионов будут сформулированы рекомендации наиболее эффективного способа достижения данного сотрудничества в условиях региональных различий ситуации в стране.

Отправные точки для построения сотрудничества сегодня:

- Национальная лесная программа на 2005–2015 гг. и Национальный план действий развития лесного хозяйства на 2006–2010 гг. продвигают реформу институциональных и законодательных аспектов сектора с целью более эффективного распределения полномочий и обязанностей среди различных сторон[2].
- Закону КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", согласно которому органы МСУ могут брать на себя полномочия, делегированные им государством при условии, что такое делегирование полномочий сопровождается передачей ресурсов, необходимых для их выполнения (ст. 16). Наряду с другими сферами, делегирование задач может быть осуществлено и в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (ст. 21)[3].
- Долгосрочное планирование развития и планирование ежегодной деятельности проводится как ГАООСЛХ и его территориальными подразделениями, так и местными госадминистрациями, но на практике эти планы не координируются и не соотносятся друг с другом.

В результате практической исследовательской работы с сообществами и лесхозами были определены следующие потенциальные направления деятельности по развитию сотрудничества и укреплению роли ОМСУ:

- Последовательно скоординированное совместное планирование на местном уровне.
- Четкое разделение полномочий, ответственности и доходов.
- Защита прав лесопользователей.
- Поток информации, коммуникация, продвижение интересов и обучение.
- Борьба с коррупцией и нелегальной деятельностью в лесу.
- Оптимизация структуры лесоуправления.

Наиболее важным и первым направлением построения будущего партнерства является последовательное скоординированное совместное планирование на местах

---

[1] Лес, ландшафты и управление: Роль государства, местных сообществ и других заинтересованных лиц. Темирбеков А.Т. // Лес/Токой. – №37. – 2009. – С. 28.

[2] Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 ноября 2004 г. №858 "Об утверждении Национальной лесной программы на 2005–2015 гг.".

[3] Закон Кыргызской Республики от 29 мая 2008 г. №99 "О местном самоуправлении и местной государственной администрации". www. toktom.

1. Правовая база для совместного планирования.

2. Инвентаризация и анализ существующих планов развития на местном уровне (область, район, айыл окмоту, лесхоз).

3. Методология комплексного совместного планирования (социально-экономическое развитие и управление природными ресурсами). Как для проведения процесса совместного планирования (виды собираемой информации, процесс сбора и анализа), так и формат формулирования комплексных планов.

4. Привлечь местных действующих лиц в процесс сбора информации и проведение анализа для совместного планирования.

5. Формулирование совместных планов, которые могли бы определить совместные цели развития, ответственность различных сторон (включая финансовую), мониторинг и меры оценки.

6. Трансформации планов долгосрочного развития в годовые планы и бюджеты.

7. Осуществление приоритетных проектов, включенных в долгосрочные планы развития (на основе софинансирования).

8. Проведение мониторинга и оценки прогресса реализации планов развития.

Для обеспечения устойчивости сотрудничества с самого начала необходимо точное разделение полномочий/ответственности и подотчетности:

1. Проведение анализа правовой базы на предмет вовлеченности ОМСУ в управление природными ресурсами в целом, и в управлении лесами в частности.

2. Уточнение полномочий органов МСУ в управлении лесами; определение и экспериментальная обкатка механизмов делегирования ответственности МСУ со стороны ГАООСЛХ.

3. Разработки механизмов, позволяющих повысить уровень подотчетности и прозрачности в отношениях между действующими лицами в лесном секторе и органами МСУ.

4. Прояснение ответственности и линии вертикальной подотчетности (включая финансовой) внутри лесного сектора.

Модель подхода ОВЛХ рассматривается в качестве одного из первых шагов с целью налаживания сотрудничества между органами лесоуправления и ОМСУ. Это был первый шаг на пути более широкого привлечения местных сообществ к управлению лесами для обеспечения устойчивости управления лесными ресурсами и их сохранения.

Однако сотрудничество между органами лесоуправления и ОМСУ, рассматриваемое в данном контексте не может и не должно ограничиваться подходом ОВЛХ при условии, если цель заключается в продвижении развития надлежащей системы управления лесными ресурсами на местном уровне! Именно поэтому в настоящее время на основе опыта, накопленного за время реализации ОВЛХ, разрабатывается новый более широкий подход социального лесоводства – СУЛ – Совместное управление лесами.

ОСНОВАНИЯ ПЕРСОНАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ

К.Т. Сарыков
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии МВД Кыргызской Республики

С принятием первой Конституции Кыргызской Республики, как независимого и суверенного государства, в системе государственного управления появилась особая разновидность (уровень) власти – муниципальная (местная) власть. Согласно Конституции КР одним из субъектов осуществляющих местное самоуправление в Кыргызской Республике являются местные кенеши.

При этом следует отметить, что от надлежащего осуществления местными кенешами своих функций во многом зависит эффективность местного самоуправления в целом. В этой связи Шадыбеков отмечает, что местное население реализует свое право на самоуправление в представительный и непосредственной форме, где представительный способ предполагает делегирование населением своих прав, органам и должностным лицам[1]. Известно, что местный кенеш это коллективный орган, осуществляющий свои функции на основе принципа коллегиальности. Одновременно с этим местный кенеш – это орган местного самоуправления состоящий из определенного числа депутатов. В этой связи необходимо заметить, что от того насколько добросовестно и профессионально каждый депутат в отдельности будет осуществлять свои депутатские обязанности, в конечном итоге будет зависеть и работа местного Кенеша, как коллективного органа.

Исходя из анализа депутатской деятельности нашего государства, нередки случаи, когда народные избранники недобросовестно относятся к своим депутатским обязанностям: не участвуют в работе представительного органа, не встречаются со своими избирателями, нарушают законы и т.п.

И в таких случаях необходимо прибегнуть к институту конституционно-правовой ответственности как разновидности юридической ответственности. Так, в науке конституционного права, конституционно-правовую ответственность принято понимать как предусмотренный законодательством самостоятельный вид юридической ответственности, заключающийся в обязанности субъекта нарушенного конституционного правонарушения подвергнуться установленным законодательством правоограничениям за нарушение конституционно-правовых норм и ненадлежащее осуществление должностных полномочий[2].

Анализ норм законодательства[3] в сфере местного самоуправления Кыргызской Республики позволяет утверждать, что одним из субъектов конституционно-правовой ответственности являются депутаты местных кенешей. Так согласно ст. 17 Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации"[4] местные кенеши – представительные органы местного самоуправления, формируемые в порядке, установленном вышеназванным законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на четыре года. При этом аильные, поселковые и городские кенеши состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов аильных, поселковых, городских кенешей определяется Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.

На основании анализа норм конституционного законодательства Кыргызской Республики, регулирующих деятельность местных кенешей, следует вывод о том, что последний может нести конституционно-правовую ответственность как коллективную, так и персональную.

---

[1] *Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б.* Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учебное пособие. – Бишкек: Шам, 2006. – С. 20.

[2] *Азыгалиев Р.Ш.* Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2008. – С. 16.

[3] Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", ст. 5.

[4] Сборник некоторых нормативно-правовых документов. – Бишкек, 2008.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность депутатов местных кенешей, является Закон Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей"[1]. При этом хотелось бы подчеркнуть тот факт, что в Законе Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей"[2] не говорится о том кем является депутат местного кенеша, что на наш взгляд является значительным недостатком данного нормативного акта. В этой связи считаем целесообразным внести соответствующие изменения в названный закон следующего содержания: *депутат местного кенеша* является представителем населения соответствующей административно-территориальной единицы. Поэтому депутат, в первую очередь, призван отстаивать интересы соответствующего населения, а если депутат занимается удовлетворением исключительно своих интересов и потребностей, это является ненормальным, требующим соответствующего вмешательства со стороны государства. Таким рычагом воздействия, на наш взгляд, должна являться конституционно-правовая ответственность.

Закон Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей"[3] (ст. 3) закрепляет нормы, согласно которым полномочия депутата местного кенеша прекращаются досрочно в случаях:

- утраты депутатом гражданства Кыргызской Республики;
- избрания или назначения депутата на должность, занятие которой по закону не совместимо с исполнением депутатских полномочий;
- избрания его депутатом другого кенеша;
- признания судом депутата недееспособным или безвестно отсутствующим, а также умершим;
- вступления в силу обвинительного приговора суда о лишении свободы лица, являющегося депутатом;
- выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- роспуска местного кенеша.

Полномочия депутата местного кенеша могут прекращаться досрочно также по решению соответствующего кенеша в связи:

- с вступлением в силу обвинительного приговора суда, согласно которому депутат осужден к наказанию, не связанному с лишением свободы;
- с прекращением работы на территории соответствующего кенеша в случае постоянного проживания за ее пределами (за исключением депутатов районных в городских кенешах, работающих и проживающих на территории города);
- с личным заявлением депутата о сложении им депутатских полномочий.

За систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша в течение одного года, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша депутаты местного кенеша большинством голосов от их общего числа вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша. Порядок отзыва депутата регулируется нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Таким образом, изложенные в Законе Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей"[4] (ст. 3) основания можно поделить на основания, согласно которым полномочия депутата местного кенеша прекращаются и основания, согласно которым полномочия депутата местного кенеша могут быть прекращены.

Хотелось бы отметить, что в законодательстве о деятельности местных кенешей предусматривается лишь одна санкция – *прекращение* полномочий. Для сравнения можно отметить, что в законодательстве, регулирующем деятельность депутатов Жогорку Кенеша КР, помимо прекращения полномочий депутатов, закрепляется и такая санкция, как *лишение* депутатских полномочий, что является весьма по-

---

[1] Эркин-Тоо от 21 января 2000.

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] Там же.

ложительным моментом как с теоретической, так и с практической точки зрения. Дело в том, что анализ законодательства о деятельности депутатов местных кенешей приводит нас к тому, что все основания прекращения полномочий депутатов местных кенешей можно поделить на две группы.

Первая группа оснований это те, которые относятся к основаниям конституционно-правовой ответственности депутатов местных кенешей и вторая группа, которые к основаниям конституционно-правовой ответственности депутатов местных кенешей отнести нельзя. Поэтому использование законодателем двух видов санкций депутатов местных кенешей, на наш взгляд, сыграло бы положительную роль в развитии законодательства о статусе депутатов местных кенешей.

Говоря об основаниях, закрепленных в Законе КР "О статусе депутатов местных кенешей"[1], предусматривающих прекращение депутатских полномочий, необходимо отметить, что не все из них можно отнести к основаниям конституционно-правовой ответственности депутатов местных кенешей. Считаем, что такие основания прекращения депутатских полномочий, как закрепленные в Законе Кыргызской Республики "О статусе депутатов местных кенешей"[2] (ст. 3), как: подача письменного заявления о сложении депутатских полномочий; утраты депутатом гражданства Кыргызской Республики; избрания или назначения депутата на должность, занятие которой по закону не совместимо с исполнением депутатских полномочий; избрания его депутатом другого кенеша; роспуска местного кенеша, признания депутата недееспособным; вступления в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим, а также смерти депутата, не могут рассматриваться качестве оснований конституционно-правовой ответственности депутатов местных кенешей. Поскольку названные выше основания: во-первых, связаны с добровольным решением депутата (подача письменного заявления, смена, продвижение по работе); во-вторых, не связана с нарушением конституционно-правовой нормы (признания депутата судом недееспособным, вступления в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим, а также смерти депутата).

Таким образом, персональная конституционно-правовая ответственность депутатов местных кенешей, на наш взгляд, связана с прекращением депутатского статуса по следующим основаниям: 1) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении него; 2) переход на работу или не оставление им работы, несовместимой с выполнением депутатских полномочий; 3) выезд на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики.

---

[1] Эркин-Тоо от 21 января 2000.

[2] Там же.

ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Ч.М. Кошоева
к.с.н., и.о. доцента кафедры социально-политических наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

В своем обращении к нации от 27 января 2009 г. Президент Кыргызской Республики Курманбек Бакиев определил идеологию и стратегию развития страны в условиях финансового кризиса. При этом он подчеркнул, что нацию необходимо конструировать на общегражданской основе. От этого зависит реалистичность нашей гуманитарной политики. Без этого мы не сможем объединиться для построения общего будущего, объявить и удерживать наши геополитические интересы. На ближайшие годы, как говориться в Обращении, главенствующей идеологией нашей страны при реализации наших национальных интересов будет идеология разумного баланса. Необходимо обеспечить разумный баланс между инновациями и сохранением национального своеобразия, между рынком и государственным регулированием, между идеями демократии и управляемостью страной. Для того чтобы каждый понимал,

по каким критериям будут оцениваться изменения, происходящие в обществе, надо четко понимать, что такое национальные интересы, – сказал Президент[1].

Здесь естественно встает вопрос о том как же добиться того, чтобы все граждане страны четко и единообразно осознавали главные стратегические пункты идеологии развития. Без этой синхронности невозможна реализация любой идеологической концепции и конструирования национального пространства. Для этого необходимо остановиться на важнейших проблемах процесса объединения индивидов в единое целое. В первую очередь, необходимо сформировать плотную систему коммуникаций. В рамках государства должна функционировать однородная коммуникационная система, функции которой – создание единого символического поля, более эффективного контроля за поведением членов группы, данной системой охваченных.

Нация – это горизонтальная общность, члены которой считают себя принадлежащими ей в силу общих ценностей, которые в свою очередь могут сложиться благодаря наличию разветвленной и эффективной сети коммуникаций[2]. Горизонтальная общность нации возможна тогда, когда разрушена вертикальная общность феодального строя. 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 шансы на успех зависят от успешности этого рынка.

Капитализм нуждается в ином типе социальной связи, чем феодализм, и сам создает такую связь. Государство эпохи капитализма принципиально отличается от до-буржуазных государств. Традиционное государство не имело границ в современном значении слова. Оно было отделено от соседей "фронтиром", а не границей. Дело заключалось не в том, что "фронтиры" не охранялись, а в том, что традиционное государство не располагало системой управления, охватывающей все население. "Административные действия государства затрагивают очень незначительную публику"[3]. Здесь напрашивается аналогия с современным Кыргызстаном, где нормативные акты, законы, принятые нашим правительством, не интересуют большинство населения нашей республики, т.к. все прекрасно понимают, что они предназначены только для исключительных случаев и не для всех. Отсюда следует вывод, что система управления в республике функционируют по принципам традиционного государства.

Институт гражданства и гражданских прав предполагает систему гарантий и взаимной ответственности государства и индивидов. Гражданство есть обозначение принадлежности к одной политической общности. Традиционное государство не является в строгом смысле слова "суверенным". Государство может считаться суверенным лишь тогда, когда большие сегменты общества владеют кругом понятий, связанных с суверенитетом[4]. Рассмотрим каким образом формируется символическое поле в современном Кыргызстане. Примером может служить сравнение работы телевидения Узбекистана и Кыргызстана на юге республики. Ретранслируемые каналы Узбекистана отличаются многообразием и оперативностью. На узбекском языке идут многие российские и мексиканские телесериалы и программы. Имеются и собственные телесериалы, развлекательные и информационные передачи, которые также идут на узбекском языке. И 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 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 изменения данной ситуации явно недостаточно. Между тем, не вызывает сомнений, что СМИ, призванные выполнять эти задачи, должны находиться под

---

[1] Обращение Президента Кыргызской Республики Курманбека Бакиева к нации. 27 января 2009 г.

[2] См.: *Малахов В.С.* Национализм как политическая идеология: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2005. – С. 58–89.

[3] *Giddens A.* The Nation-State and Violence. Oxford: Polity Press, 1985. – P. 209.

[4] Ibid. – P. 210.

контролем государства и проводить согласованную с точки зрения государственных интересов политику[1].

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, скорее всего в связи с тем, что со стороны учредителей они испытывали меньшее давление. Пока не ясно, будут ли они акционированы полностью, или контрольный пакет их акций все же останется в распоряжении правительства. Однако вызывает озабоченность то, что некоторые чиновники уже сейчас торопятся переделать информационный рынок и подчинить его сугубо своим частным интересам в ущерб общенациональным.

Таким образом, правительству Кыргызстана было бы целесообразно перейти на другие, более либеральные, стандарты проведения государственной информационной и идеологической политики, в немалой степени отличающейся от сложившейся до сих пор практики. В странах Запада интересы государства в информационной сфере тоже защищаются, но меры, принимаемые в этом направлении, настолько продуманны, что многих проблем, присущих информационному пространству Кыргызстана, там почти не возникает[2]. К тому же Кыргызстан отличается географическими и климатическими особенностями. Рельеф республики горный 80% населения проживают на высоте 1500 метров над уровнем моря, что составляет около 15% площади Кыргызстана[3]. В некоторые труднодоступные населенные пункты информация доходит, но только не местная, так как отечественные СМИ явно не могут конкурировать с цифровыми аналогами спутникового телевидения. Получается что большая часть населения охвачены СМИ других стран. Конечно, когда местные жители каждый день информируются о стратегических планах России, Узбекистана и других государств идет переоценка идеологических ценностей. В данном свете простой обыватель не видит местной специфики и оценивает ситуацию под углом зрения других идеологических ориентиров, что приводит к усилению миграционных процессов как внутри республики, как и за ее пределы.

Анализируя соотношение этнических пространств кыргызов и узбеков как основных этнических групп в южном регионе, мы можем наблюдать следующие процессы: кыргызская молодежь и наиболее мобильная часть среднего возраста, проживающая на юге республики ориентированна на трудовую миграцию на север республики, где можно найти хоть какую-то работу, а также миграцию в другие более процветающие страны, такие как Казахстан или Россия. Таким образом, из кыргызов на юге в настоящее время "постоянно" проживают только старики и дети, а мы знаем, что эти категории населения наименее конкурентоспособные и наиболее уязвимы. С другой стороны, происходит трудовая миграция узбеков из Узбекистана на юг Кыргызстана, к тому же ужесточение пограничного режима на кыргызо-узбекской границе коснулось в первую очередь самих кыргызов.

Для функционирования общего символического пространства важным фактором является развитие языка как средства коммуникации. По итогам авторского социологического исследования, проведенного в городе Бишкек, наглядно видно, что область функционирования государственного языка является деловой и должностной. Так, около 31% респондентов отметили, что должностные лица обязаны знать государственный язык. В то же время, областью функционирования русского языка является межнациональное общение, причем данные позиции русского языка несколько упрочились за истекший период – с 23,7 до 28,4% в 2002 г.

Для того, чтобы создать общее символическое пространство, необходимо учитывать гуманитарную и техническую стороны, о которых говорил Б. Андерсон в своей знаменитой работе. Гуманитарная сторона проблемы состоит в идеологической концепции развития единой нации, выделения ее приоритетов. Языковая политика государства должна четко следовать данным приоритетам и транслироваться всем слоям населения. Здесь подключается техническая сторона функционирования символического пространства и прежде всего СМИ, образование и другие социальные институты. Необходимо отладить работу всех агентов в данной области, что, конечно, требует немалых административных и финансовых вложений.

---

[1] Реформа государственных СМИ как показатель последовательности новой власти // Кыргызстан сегодня. – 2005. – №11–12 (31–32). – С. 17–18.

[2] См.: Там же. – С. 18.

[3] Население // Кыргызстан: Энциклопедия. – Бишкек, 2001. – С. 95.

С либерализацией общественно-политической обстановки в республике, обеспечившей, в том числе, и реальное право на религиозную свободу, стало возможным поставить вопрос об определении соотношения религиозной, этнической и национальной идентификации.

В период независимого развития в республике сформировалось поликонфессиональное пространство, в состав которого вошли религиозные объединения традиционных для Кыргызстана вероучений (ислам, христианство) и новые организации нетрадиционных, ранее не представленных в Кыргызстане религиозных движений. Согласно официальным данным, в стране действует свыше 30 религиозных объединений: ислам суннитского толка, 15 христианских течений, община Бахаи, религиозные общества Буддистов, общество Международного Сознания Кришны, еврейская община и другие новые нетрадиционные религиозные течения[1].

Как показывают ответы респондентов уровень религиозной конфликтогенности на межличностном уровне был наиболее высок – 62% в 1997 г. и 61,3% в 2002 г. – по сравнению с межгрупповым и межэтническим уровнями, но и здесь заметно некоторое возрастание напряженности – на 2% в целом. Необходимо отметить, что в Кыргызстане религия, являясь разделительным барьером, не становится причиной возникновения межгрупповых противоречий. Это обусловлено атеистическим опытом совместного проживания недавнего прошлого, который во многом способствовал формированию свободного от религиозного влияния мировосприятия.

Мы считаем, что в силу этносоциальных особенностей и влияния советского образа жизни, религиозная идентичность для этнических групп Кыргызстана находится в подчиненном положении по отношению к этничности. Многие верующие в Кыргызстане не соблюдают требования, предписываемые религиями. Большая их часть придерживается ритуальной стороны религии. Отдавая предпочтение религиозным ритуалам, последователи различных религий не могут подчиниться комплексу строгих религиозных правил и следовать им в своей повседневной жизни. Таким образом, в религии они, прежде всего, выделяют национально-идентификационный элемент. Приверженность религии, в их понимании, в значительной степени способствует формированию их этнической идентичности.

Тем не менее, после приобретения независимости в республике наблюдается рост религиозного самосознания. Курс на демократизацию, а также идеологический вакуум, возникший после крушения коммунистической идеологии, способствовал усилению интереса к религии среди различных этносов. В современном кыргызстанском обществе произошло стремительное усиление влияния религиозного фактора на различные стороны жизни. Наблюдается противостояние традиционных религий республики – ислама и христианства, и нетрадиционных религий, что связано с активизацией миссионерской, идеологической и пропагандистской деятельностью религиозных организаций, в том числе проповедников из стран Ближнего Востока и Европы. Большинство подобных организаций не регистрировались в органах юстиции и местного самоуправления. В их числе много и псевдорелигиозных центров, экстремистских и тоталитарных школ, запрещенных в большинстве цивилизованных стран мира и считающиеся там общественно опасными. Активизация нетрадиционных религий вызывает недовольство населения, особенно среди верующих. В 1995 г. религиозные лидеры мусульман и православных христиан республики направили руководству страны официальное письмо с предложением придать этому стихийному процессу цивилизованную форму[2].

В Центральноазиатском регионе достаточно активно действуют мусульманские радикалы, однако в Кыргызстане все еще наблюдается относительно незначительное проникновение политического ислама в широкие слои населения. Одной из причин этого является то, что в Кыргызстане был широко распространен так называемый народный ислам с его религиозной толерантностью, отсутствием фундаменталистских устремлений.

Тем не менее, в республике сохраняется социальная база для религиозного экстремизма в виде бедности и социальной незащищенности значительной части населения. Не надо забывать о том, что религия как социальный институт может

---

[1] Аналитический отчет по материалам социологического исследования "Молодежь и религия" // ЦСИ НАН КР. – Бишкек, 2002. – С. 2.

[2] *Молдалиев О.А.* Современные вызовы безопасности Кыргызстана и Центральной Азии. – Бишкек, 2001. – С. 87–91.

способствовать как интеграции, так и дезинтеграции общества. Сам факт, что больше 60% от числа опрошенных отметили возрастающую дестабилизирующую роль данного социального института на характер межэтнических отношений, должен насторожить и направить внимание государства и соответствующих государственных органов, а также общественных организаций, системы образования, СМИ, всех агентов, ответственных за формирование мировоззрения молодежи, на толерантный поликультурный характер взаимоотношений. На характер развития межэтнической интеграции, в первую очередь, влияет то, какую стратегию изберет государство в области религиозного возрождения, оставит ли приоритет общегражданских интересов в многонациональном государстве и снимет проблемы политизации этничности и ее составных частей, в том числе религиозного фактора.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ КЫРГЫЗСТАНА В ГЛОБАЛЬНУЮ ЭКОНОМИКУ

Р.К. Дуйшеева
аспирант отдела политологии и проблем госуправления
Института философии и политико-правовых исследований НАН КР

Глобализация принадлежит к числу процессов, которые будут иметь серьезные последствия для всего человечества, но характер их протекания очень сложно квалифицированно прогнозировать. В настоящее время наблюдается усложнение современной международной ситуации и вытекающие из глобализации негативные последствия, в частности, девальвация государственного суверенитета, миграция и конфликт культур, углубление раскола между развитыми и развивающемся странами, чреватые региональными экономическими кризисами.

После распада СССР вновь образовавшиеся государства постсоветского пространства в современной литературе получили название “трансформационных”. Тем самым признается факт масштабной социально-экономической перестройки и неопределенность их настоящей ситуации и будущего. Сегодня прошлые иллюзии в отношении глобализации как двигателя развития стран “третьего мира”, столь популярные в середине XX века, уже рассеялись. Общеизвестно, что информационные технологии, сопровождающие технологическое перевооружение, приходят, главным образом, в развитые индустриальные страны; в то время как развивающиеся страны не глобализируются.

Понятие глобализации одинаково приложимо и к экономике, и к политике, и к культуре. Однако именно глобализация экономики образует основу всех глобализационых процессов. От десятилетия к десятилетию развитие мировой экономики приобретало значение, с которым приходилось все большей мере считаться не только политикам и деловым людям, но и широкой общественности. Реальную роль глобальной экономической системы убедительнее всего продемонстрировал нефтяной кризис 1973 г., когда основные страны-экспортеры нефти, объединенные в картель ОПЕК, подняли цену на нее в несколько раз. Многократный рост цен на нефть вызвал всплеск инфляции и падение производства в промышленно развитых странах – импортерах нефти. Это сочетание экономического спада с ростом цен, получившее название “стагфляции”, породили не внутренние, а внешние причины, приведшие к драматическим изменениям в глобальной экономике. Последствия этих изменений растянулась не на один год, и затронули почти все страны мира. Долговой кризис, поразивший в 80-е гг. развивающиеся государства, также явился одним из отголосков нефтяного кризиса. Все это сделало глобализацию одной из центральных проблем международной жизни.

Экономическую глобализацию выделяют как особую стадию интернационализации экономической жизни. Так как взаимосвязанность хозяйственной деятельности в настоящее время не только проявляется намного сильнее, чем раньше, но охватывает все страны мира, становясь глобальной. Бурное развитие компьютерной

техники и электронных телекоммуникаций, появление высокоскоростного и более экономичного транспорта приблизили друг к другу все континенты и государства. Переливающиеся из страны в страну потоки товаров и услуг, капиталов и людей, глобальные системы коммуникаций и информации, деятельность международных экономических и финансовых организаций образуют ткань глобальной экономики. В которую в большей или меньшей степени вплетаются все без исключения национальные экономики.

Следует отметить, что степень положительного влияния глобализационых процессов на экономику отдельных стран зависит от места, которое они занимают в мировой экономике, потому что фактически основную часть преимуществ получают богатые страны или индивиды.

Практически все экономические, политические и культурные изменения, происходящие на Земле, так или иначе связаны в настоящее время с процессом глобализации. Не является исключением и Кыргызстан – малая внутриконтинентальная страна с открытой переходной экономикой.

Очевидным фактом является то, что в современную эпоху глобализация реализуется, главным образом, в форме доминирования транснациональных корпораций, организаций, новых механизмов и институтов глобальной экономики XX в., без которых сегодня нельзя представить ее функционирование (МВФ, ВБ, ВТО и др.). Многие российские исследователи отмечают тот факт, что глобализация приняла прозападную форму и является, по сути, экстраполяцией западных процессов модернизации на весь мир.

Это не отрицают и некоторые западные ученые – "Глобальная экономика была создана не рынками, а взаимодействием между рынками, правительствами и международными финансовыми институтами"[1], – утверждает М. Кастельс. В силу этого она "характеризуется фундаментальной асимметрией между странами по уровню их интеграции, конкурентному потенциалу и доле выгод от экономического роста".

В этих условиях чрезвычайно важным представляется выстраивание грамотной и взвешенной экономической политики, которая позволит извлечь максимальный выигрыш из глобализационых процессов, и в то же время предотвратить отрицательные последствия выхода кыргызской экономики на международное поле.

В последнее время наблюдается определенный экономический рост в странах постсоветской Центральной Азии. По производству электрической энергии регион, вырабатывая около 160 млрд. кВт·ч, занимает 12-е место в мире, по добыче нефти (примерно 80 млн. т) – 8-е место – по газу (свыше 80 млрд. куб. м) – 7-е место в мире[2].

Сегодня "погоду" в мировом экономическом развитии во многом делают топливно-энергетические ресурсы, прежде всего нефть и газ. И здесь имеются определенные преимущества у Казахстана, Туркменистана и Узбекистана. Причем 77,4% этих запасов приходятся на Казахстан, а значит и потенциал роста находится в этой стране.

Значительно можно расширить использование гидроэнергии. Таджикистан обладает 60,5%, Кыргызстан – 31,1% запасов гидроэнергетических ресурсов постсоветской Центральной Азии[3].

Приоритетными направлениями развития экономики Кыргызстана в силу его геополитического положения является развитие коммуникационной и энергетической отраслей.

Первостепенное значение для обеспечения национальных приоритетов социально-экономического развития республики имеет коммуникационная компонента. При внутренней транспортной изолированности, отсутствии современных магистралей между региональными центрами Кыргызстан, тем не менее, развивает транзитный потенциал в глобальных и региональных потоках Запад – Восток, Север – Юг как

---

[1] *Кастельс. М.* Постиндустриальный мир и Россия. – М., 2001. – С. 73–74.

[2] *Койчуев Т.* Постсоветская Центральная Азия в мировой политике и экономике // Реформа. – 2006. – №32. – С. 126.

[3] Там же. – С. 5–8.

авиакарго-терминал Евразии и центр экспорта товаров и стремится получить статус "свободной страны" с рыночной экономикой в международных рейтингах[1].

Развитие транспортных коммуникаций позволит решить значительную часть проблемы интеграции в мировое сообщество и сделать Кыргызстан из потенциального транзитного центра реальным, в т.ч. авиационным, автомобильным и железнодорожным узлом.

Реально включиться в систему мировой экономики Кыргызстану может позволить возрождение Великого Шелкового пути, идея которого известна под названием Новый Евроазиатский Континентальный мост.

По сути дела, в Кыргызстане сформировалась экономика не столько развития, сколько выживания. Это видно на примере горнодобывающей промышленности, которая играла существенную роль в сырьевом секторе советской экономики. Кыргызстан, называвшийся еще полвека назад "кочегаркой Средней Азии", является сейчас импортером угля, хотя разведанные запасы угля на душу населения в Кыргызстане (4,9 тыс. т) превышают таковые в КНР (4,5 тыс. т), но КНР обеспечивает 75% потребности страны в энергии за счет угля[2].

Общая макроэкономическая ситуация в стране остается неустойчивой. Этому способствуют незавершенность рыночных реформ, слабое развитие финансового и других рынков, неблагоприятные условия для частного предпринимательства и привлечение прямых инвестиций. Негативно сказываются и внешние факторы, среди которых можно выделить удаленность от основных международных товарных и финансовых рынков, сложности в торгово-экономических отношениях с соседними странами, зависимость от внешних вливаний, а также угрозы со стороны международного терроризма.

Для оживления экономики Кыргызстана необходимо разработать среднесрочные программы на 3–5 лет по реконструкции и диверсификации предприятий, созданию конкурентоспособных предприятий, обеспечивающих высокое качество, широкий ассортимент и низкие издержки производства. Это позволит добиться увеличения экспорта, ВВП и бюджетного дохода.

Тенденции глобализации в отношении внешнеэкономической политики Кыргызстана, в первую очередь, характеризуются его вступлением в ВТО. Что касается традиционной продукции, то смены рынков за прошедшие после вступления годы для страны не произошло. Главными партнерами здесь остаются страны СНГ.

ВТО постепенно становится одним из важных факторов во внешней торговле страны, однако эта тенденция отражается на узком перечне продуктов и производителей. Основная масса предпринимателей по-прежнему сосредоточена в традиционных сегментах экономики.

Многие возможности, открывшиеся перед Кыргызстаном, как участником ВТО, не используются. Стимулирования экспорта не происходит, и во внешней торговле продолжает доминировать импорт. Основной сложностью вывода кыргызской продукции на внешние рынки является односторонняя – сырьевая направленность экспорта. Возможно, какое-то положительное влияние на продвижение совместных интересов окажет присоединение в конце 2005 г. Кыргызстана к группе малых стран ВТО с уязвимой экономикой.

Сегодня для Кыргызстана в отношениях с ВТО наиболее актуальными является задача максимального использования ее механизмов, инфраструктуры и фактора вступления в Организацию Китая. Это позволит защитить интересы национальных агентов хозяйственно-экономической деятельности, повысить уровень компетентности бизнес-сообщества и госуправления республики.

Одним из положительных результатов вступления Кыргызстана в ВТО можно отметить возможность доступа в мировую информационную сеть и интеграции в нее информации о Кыргызстане и его экономических субъектах. Однако следует признать, что пока страна вошла в мировое информационное пространство не как до-

---

[1] Концепция внешней политики Кыргызской Республики // Вестник Администрации Президента КР. – Бишкек, 2007. – №1 (101). – С. 34.

[2] *Волков И.В.* Основные проблемы геополитического положения Центральной Азии в эпоху глобализации (на примере Кыргызстана). – Бишкек, 2007. – С. 92–93.

стойный партнер и полноправный участник в области информационных технологий, а, в основном, как потребитель.

В связи с этим, можно согласиться с мнением экономиста Ж. Сарыбаевой о том, что "реальных преимуществ от вступления в ВТО Кыргызстан не получил. Партнерство с ВТО может дать свои положительные результаты только в стратегическом плане"[1]. Исследователь М. Абдулдаев также считает, что ВТО "жестко отвергает защиту национальной промышленности и сельского хозяйства, требует полной либерализации внутреннего рынка, снятия всех торговых барьеров для импорта и отказа от субсидирования сельского"[2]. Модель развития транзитных стран, предлагаемая "неолибералами", ориентирована на анклавное развитие отдельных предприятий и отраслей, работающих на внешний рынок и иностранный капитал, а не на комплексное преобразование их хозяйств.

Таким образом, интересы развития рыночной экономики молодых государств диктуют необходимость перехода к прагматическому сочетанию экономической открытости в сочетании с защитой национальных интересов, к совмещению в хозяйственном развитии частного предпринимательства, а также государственного участия и регулирования.

Тенденции международных отношений и большого числа фактов позволяет нам утверждать, что мировое экономическое развитие в ближайшее десятилетие, по всей вероятности, будут определять два процесса: глобализация и интеграция. При этом если для развитых государств региональная экономическая интеграция представляет собой способ сплочения и объединения усилий с целью сохранения определяющего диктата в мировом хозяйстве, то региональная интеграция для развивающихся стран – это единственная возможность противостоять этому самому диктату со стороны ведущих стран мира. Этот важнейший на сегодняшний день вектор мирового экономического развития можно охарактеризовать как процесс "нового стратегического регионализма". Он призван обеспечить прирост экономической и геополитической мощи стран и регионов – мощных коалиций государств, имеющих общие экономические, политические, военные цели. Среди подобных объединений можно выделить североатлантический, тихоокеанский, евроазиатский и другие.

Таким образом, глобализация мировой экономики представляет собой серьезный вызов для Кыргызстана. В то же время новый регионализм – это одно из условий выживания национальных экономик в эпоху глобализации.

Углубление экономического сотрудничества в Центральноазиатском регионе возможно как в области использования природных ресурсов региона, транспортных коммуникаций, производственной кооперации и развития сети совместных предприятий на основе межгосударственного разделения труда, так и в сфере энергетики и водопользования, строительства газо-нефтепроводов и экологии.

В связи с этим заслуживают внимания предложения отечественных экономистов по совершенствованию интеграционных процессов в регионе. Суть их сводится к тому, что необходимо сосредоточить усилия на наиболее приоритетных направлениях экономического взаимодействия: на активизации сотрудничества в торгово-экономической и транспортно-коммуникационной сферах; на укреплении производственной кооперации и развития прямых хозяйственных связей[3].

Нельзя отрицать тот факт, что мировой рынок давно поделен. Занять в нем достойное место Кыргызстану может позволить только активное участие в экономической деятельности региона. С этой целью Кыргызстан стал членом Организации экономического сотрудничества, Содружества Независимых Государств, Организации "Исламская конференция", Евразийского экономического сообщества и Шанхайской организации сотрудничества.

---

[1] *Сарыбаева Ж.* Основные направления интеграционного сотрудничества КР // Актуальные проблемы развития экономики Кыргызстана на современном этапе. – Бишкек: КРСУ. – С. 318.

[2] См.: Влияние глобализационых процессов на социально-экономическое положение стран центральноазиатского региона: Сб. науч. тр. / Сост. А. Аюпов, Г. Жуматаева. – Бишкек: КРСУ. 2006. – С. 149.

[3] См.: *Сарыбаева Ж.* Указ. соч. – С. 345; *Койчуев Т.* Указ. соч. – С. 7 и др.

Наиболее важным для Кыргызстана пространством остается СНГ. Экономика советских республик составляла часть единого комплекса, распад которого стал одной из главных причин глубокого экономического кризиса в странах СНГ. Участие в реинтеграционном процессе может стать одним из ключевых направлений превращения всех постсоветских стран в полноценные субъекты экономической глобализации.

Сравнительный анализ показывает, что сегодня приоритетными организациями для региональной интеграции Кыргызстана является ЕврАзЭС и ШОС. При этом ШОС выступает в перспективе как полуглобальный союз, в котором Кыргызстану будет выгоднее решать экономические вопросы с позиций ЕврАзЭС.

Страны ЕврАзЭС – это самодостаточный и привлекательный для региональной интеграции и инвестиций регион с уникальными энергетическими, сырьевыми, сельскохозяйственными, водными ресурсами. По экономическому потенциалу Казахстан и Узбекистан занимают лидирующие места в СНГ после России и Украины, и могут служить ядром для экономической интеграции в регионе.

В рамках ЕврАзЭС перспективным направлением, на наш взгляд, является создание приграничных зон свободной торговли (ЗСТ), единой системы тарификации таможенных сборов и налогообложения в них, а также внедрение единых критериев четырех свобод торговли в ЗСТ по примеру ЕС (свободное передвижение людей, капиталов, товаров и услуг). ЕврАзЭС обладает юридическим статусом, позволяющим ему вступать во взаимодействие с другими субъектами международного права. Представляя и защищая интересы государств-членов Сообщества в условиях глобализации мировой экономики, ЕврАзЭС в перспективе может способствовать выходу Кыргызстана на международные рынки и ускорению его интеграции в мирохозяйственную систему.

Шанхайская организация сотрудничества также показала себя жизнеспособной и перспективной структурой.

Для Кыргызстана в рамках ШОС видятся следующие перспективные направления сотрудничества: реализация региональных экономических проектов по развитию инфраструктуры транспортных артерий, автомобильных и железных дорог, энергетики, разработки полезных ископаемых, упрощение процедур грузо- и пассажироперевозок, внедрение рыночного менеджмента и маркетинга с целью экспорта продукции. Принятие оптимальных решений по реализации кредита Правительства КНР для стран участниц ШОС в размере 900 млн. $ США[1].

Можно сделать вывод, что ШОС как полуглобальный союз представляет собой единственный институт, интегрирующий Кыргызстан и со стратегическим партнером – Россией, и со всеми ближайшими соседями.

На нынешнем этапе Кыргызстан, наряду с другими государствами Центральной Азии, оказался в зоне интересов многих государств и международных организаций. Это обусловлено в первую очередь геополитическими факторами – территориальным расположением региона в непосредственной близости к очагу наибольшего напряжения Евразийского континента. Не вызывает сомнений, что каждая из мировых держав, принимающих активное участие в центральноазиатской политике, имеет вполне определенное видение будущего этого региона.

Кыргызстан как страна, не имеющая достаточного оборонного, экономического, политического потенциала для того, чтобы самостоятельно устанавливать в регионе принципы, в наибольшей степени соответствующие его внутренним национальным интересам, вынужден выбирать политику лавирования между интересами супердержав и мощных международных организаций. Направлено это и на то, чтобы дипломатическим путем добиться наиболее выгодного соотношения между требованиями мировой политической системы и собственными потребностями.

Влияние глобализации на экономику Кыргызстана, позволяет утверждать, что при долгосрочном планировании внешнеэкономического развития государства на первый план выходят геополитические факторы – проблемы стратегического партнерства, сохранения государственности и национальной безопасности. А поскольку политические отношения должны иметь экономическое содержание, внешнеэкономические связи нередко выступают в качестве продолжения связей геополитических.

---

[1] *Волков И.В.* Основные проблемы геополитического положения Центральной Азии в эпоху глобализации (на примере Кыргызстана). – Бишкек, 2007. – С. 99.

Для решения этих проблем государства Центральной Азии должны консолидировать усилия для создания зоны стабильности и безопасности, сохранения территориальной целостности государств в рамках существующих границ. Стратегию безопасности центральноазиатских государств эффективнее всего проводить в жизнь на основе принципа "русской матрешки": система национальной обороны, вкладываемая в региональную в рамках Центральной Азии и СНГ и вмонтирования в евроцентральноазиатскую и глобальную системы безопасности, наиболее перспективно и надежно может гарантировать их государственную и территориальную целостность. В силу того, что практически все проблемы безопасности имеют общерегиональную природу, интеграция центральноазиатских государств может стать фактором стабилизации ситуации. Судьбы постсоветских стран Центральной Азии во многом зависят от того, удастся ли им запустить в ход процессы региональной интеграции. Существуют конкретные предпосылки и условия для развития интеграционных процессов в Центральной Азии, а именно: историческая общность, территориальная близость, религиозный фактор, особенности социально-экономических проблем, выгодное геополитическое положение Центральной Азии, находящейся на стыке Европы и Азии, полная самообеспеченность Центральноазиатского региона минеральным, сельскохозяйственным сырьем, энергетическими ресурсами и другие.

В силу геополитического и географического положения стран Центральной Азии, необходимо использовать все последствия глобализации мировой политики и экономики, вовлекающей в одну общую "игру" все население планеты. У региона, расположенного между Западом и Востоком и вобравшем в себя многое из бытия и духа и того, и другого, есть, пожалуй, самые широкие возможности межгосударственных связей и взаимодействий. И уместно предположить, что политическая глобализация может иметь для стран Центральной Азии позитивные последствия. Регион может стать геополитическим посредником между Востоком и Западом, Севером и Югом, причем Центральной Азии необходимо стать не просто транспортным узлом, а научиться быть проводником обмена политических, экономических и культурных достижений. Кроме того, необходимо учитывать то обстоятельство, что страны региона не смогут сами справиться со многими угрозами и рисками, которые несет глобализация. Таким образом, в современных условиях Центральная Азия должна выступать как единый регион развития. И только при удачном запуске процессов регионализации станет возможным максимально использовать все преимущества мировых глобализационых процессов.

РЕЗОЛЮЦИЯ

Международной научно-практической конференции "Роль местных органов управления в социально-экономическом развитии регионов страны" в рамках II-го Международного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы

9–10 декабря 2008 года, г. Бишкек

Участники Второго Международного научно-практического форума на основе обобщения отечественного и зарубежного опыта по повышению роли местных органов управления в эффективном использовании имеющихся ресурсов и социально-экономическом развитии регионов стран в рамках 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,

ОТМЕЧАЯ

- нарастающие тенденции глобального финансово-экономического кризиса как вызов устойчивому развитию стран;
- усиление роли государства в обеспечении экономической безопасности стран;
- возрастающее значение местных органов власти в рациональном использовании ресурсов и развитии регионов;
- неравномерное социально-экономическое развитие регионов стран;
- накопленный опыт зарубежных стран в реализации антикризисных мер с целью минимизации ущерба местным экономикам;
- наличие высокого потенциала национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, а также необходимость международной интеграции исследователей проблем региональной экономики,

КОНСТАТИРУЯ, что

- эффективность использования имеющихся ресурсов предполагает активное сотрудничество местных органов власти с бизнес сообществом, институтами гражданского общества и международными организациями;
- наиболее значимыми для повышения конкурентоспособности местной экономики являются следующие приоритетные направления инновационного развития: применение ресурсосберегающих технологий, увеличение доли продукции высокой степени переработки, обновление техники и технологий, внедрение международных стандартов сертификации и экологической безопасности продукции;
- недостаточный уровень контроля и мониторинга управленческих решений на региональном уровне приводит к снижению качества социальных услуг населению;
- имеет место неэффективное использование государственных средств, направленных на поддержку местных производителей;
- недостаточность собственных средств и неразработанность антикризисных мер регулирования местной экономики приводит к уязвимости местных производителей;
- консолидация образовательного сообщества является важным фактором углубления знаний международного уровня, повышения качества кадрового потенциала, образовательных учреждений, государственного и муниципального управления, местного самоуправления в странах-партнерах

ПРЕДЛАГАЮТ:

1. В условиях нарастания глобального финансового кризиса национальным академиям и институтам государственного управления и государственной службы стран-

партнеров разработать до июня 2009 г. комплексную программу деятельности, предусматривающую следующие мероприятия:

- разработку и реализацию совместного исследовательского проекта по обеспечению устойчивости национальной экономики (2009–2010 гг.);
- разработку и реализацию совместного исследовательского проекта по обеспечению принципов "Нового государственного управления" в системе государственного управления стран СНГ;
- разработку совместного портала для обмена информациями, публикациями в области государственного управления.

2. Для обсуждения проекта Программы провести рабочую встречу ректоров национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы стран-партнеров в марте 2009 г. в г. Астана (Республика Казахстан).

3. Заседания форума проводить поочередно в странах-партнерах под председательством принимающей стороны.

4. В целях создания новых рабочих мест разработать, используя потенциал Академий управления, комплекс мер по стимулированию развития малого предпринимательства, предусматривающих:

- совершенствование законодательства, регулирующего деятельность субъектов малого предпринимательства путем упрощения процедур, совершаемых государственными органами в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, затрудняющих создание и развитие субъектов малого предпринимательства;
- финансовую поддержку субъектов малого предпринимательства, оказываемую посредством финансирования инвестиционных проектов;
- имущественную поддержку субъектов малого предпринимательства за счет эффективного использования имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности;
- информационное обеспечение малого предпринимательства;
- подготовку кадров для малого предпринимательства из числа незанятого населения.

5. Органам власти всех уровней содействовать выделению финансовых средств научным организациям, национальным академиям и институтам государственного управления и государственной службы на исследование и разработку проблем государственного управления и государственной службы, экономического развития регионов стран.

6. Повысить ответственность местных органов государственной власти за распределение и эффективное использование природных, земельных и водных ресурсов.

7. В рамках международного сотрудничества активизировать научно-исследовательскую деятельность в области проблем регионального развития и образовательных программ подготовки специалистов для государственного управления и местного самоуправления.

Настоящая Резолюция принята участниками форума 10 декабря 2008 года в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики.

От Академиии управления при Президенте Кыргызской Республики	**Президент-ректор Султанбеков Адылбек Файзуллаевич**
От Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан	**Ректор Есекина Бахыт Камалбековна**
От Академии управления при Президенте Республики Беларусь	**Заведующая кафедрой экономики предприятий Института государственного управления Русак Елена Степановна**
От Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан	**Зав. кафедрой права и государственной службы Сайфиддинов Азимжон Ахмадович**
От Фонда Ханнса Зайделя	**Координатор проекта Фонда Ханнса Зайделя Макс Георг Майер**
От ассоциации NISPAcee	**Исполнительный директор ассоциации NISPAcee Гайдосова Людмила**
От общества InWEnt (ФРГ)	**Координатор программы InWEnt (ФРГ) в Центральной Азии Батайкина Татьяна**
От НПО “Tiri”	**Координатор проекта в Центральной Азии Арутюн Алексанян**

СОДЕРЖАНИЕ

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

К.С. Бакиев 3

А.Ф. Султанбеков 7

Макс Георг Майер 8

Грегор Шлоссер 9

Петер Невен 12

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Б.К. Есекина. Подготовка управленцев новой формации в Республике Казахстан 15

Е.С. Русак. Эффективное взаимодействие государства и сферы предпринимательства как важное условие развития региональной экономики 18

А.А. Сайфиддинов. Некоторые вопросы взаимоотношения местных органов государственной власти и органов самоуправления в Таджикистане 24

И.И. Искаков. Муниципальные финансы как источник социального развития местных сообществ 28

И.И. Искаков, Кадыр уулу А. Пути реформирования организационно-правовых основ экономики местного самоуправления Кыргызской Республики 32

А.О. Мамытова. Роль органов местного самоуправления в рациональном природопользовании 37

Т.А. Усупбаев. Реформирование почтовой связи Кыргызской Республики как ресурс регионального развития 40

В.Д. Проскурина. Роль местных органов управления в развитии сферы услуг 44

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

С.В. **Апанасевич.** Экономико-правовые аспекты кадастрового учета 50

А.О. **Орозбаева.** Предпринимательский сектор Кыргызстана и необходимость его государственной поддержки 56

Ч.М. **Алкадырова,** С.С. **Салиев.** Проблемы становления муниципального предпринимательства в Кыргызской Республике 59

Т.Т. Жапаров. Инновационная деятельность как объект инвестирования в развитие экономики Кыргызстана 63

А.К. Рысбаева. О некоторых аспектах и способах налогового планирования в условиях мирового финансового кризиса 67

Т.Н. Шевченко. Трансфертное ценообразование в управленческом анализе реструктуризации бизнеса 71

И.В. Левина, В.Д. Проскурина. Трудности и перспективы экономического образования в Кыргызстане 75

А.И. Турдалиева. Повышение конкурентоспособности экономики как инструмент улучшения торгового баланса 80

А.К. Жансариева. Повышение роли национальной инновационной системы в развитии наукоемкого сектора в современной экономике 85

С.А. Ким. Человеческий капитал как главный актив предприятий 93

Т.Н. Беков. Продовольственная безопасность стран СНГ 96

Ж.М. Ганиев. Проблемы инфляции и влияние антиинфляционной политики на конкурентоспособность национальной экономики 100

Е.Б. Умарбаева. Семейный и надомный бизнес 106

К.К. Джусупов. Государственная поддержка инновационного развития электроэнергетики Кыргызстана 108

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Б.Дж. Асанакунов, Г.Б. Бекбасарова. Делегированные и собственные полномочия органов местного самоуправления и их влияние на эффективное использование муниципальных ресурсов 113

Г.Т. Уразбаева. Этические нормы как регуляторы деятельности государственных служащих 119

Б.М. Торогельдиева. Политическая культура местных сообществ Кыргызстана как фактор в рациональном использовании ресурсов 123

А.М. Абдухаликов. Правовые основы деятельности иностранных инвесторов в Республике Таджикистан 127

А.Р. Бейшембаева. Смена идеологических ориентиров в представлениях о справедливости 130

Р.Ш. Азыгалиев. Коллективная конституционно-правовая ответственность местных кенешей 134

М.Т. Тюлегенов. Проблемы взаимодействия гражданского общества и местного самоуправления в использовании ресурсов 137

А.М. Темирбеков. Опыт развития общинного ведения лесного хозяйства и роль органов местного самоуправления в этом процессе 142

К.Т. Сарыков. Основания персональной конституционно-правовой ответственности депутатов местных кенешей 150

Ч.М. Кошоева. Проблемы национально-государственного развития 152

Р.К. Дуйшеева. Социально-экономические аспекты интеграции Кыргызстана в глобальную экономику 156

РЕЗОЛЮЦИЯ 162

ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Номер 9 2009

Редакторы: И.С. Волоскова, Т.П. Вязьмина, Л.В. Тарасова
Компьютерная верстка М.Р. Фазлыевой

Подписан к печати 30.10.09.
Формат 60×84 1/8. Печать офсетная.
Объем 21 п.л. 20,37 уч.-изд. л.
Тираж 150 экз.

Издательство "Илим"
Бишкек, проспект Чуй, 265 а
Выпущено в ОсОО "Албино ЛТД"
Бишкек, ул. Тыныстанова, 96