

ISSN 1694-6103



ЭКОНОМИКА

2(12)
2012

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ИМЕНИ АКАДЕМИКА Д.А. АЛЫШБАЕВА

ЭКОНОМИКА

ЕЖЕКВАРТАЛЬНЫЙ ЖУРНАЛ

ВЫХОДИТ С ЯНВАРЯ 2008 г.

апрель-июнь

2₍₁₂₎



БИШКЕК 2012

ЭКОНОМИКА
ежеквартальный журнал

Главный редактор Т.С. ДЫЙКАНБАЕВА

Редакционная коллегия

**Оторбаев К.О., Койчуев Т.К., Балбаков М.Б.,
Исманов А.И., Идинов К.И., Кумсков В.И., Акматалиев Т.А.,
Жусупбаев А.Ж., Акенеева Г.А., Саякова С.Ш.,
Шатманов И.С., Джапарова Э.С., Турдумамбетов Б.У.,
Батырбекова Ж.К. (ответственный секретарь)**

У Ч Р Е Д И Т Е Л Ь:
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
им. академика Д.А. АЛЫШБАЕВА НАН КР

Ответственная за выпуск Саякова С.Ш.
Подписано в печать 9.04.2012. Формат 70 X 108 1/16.
Гарнитура Times. Печать RIZO. Тираж 200 экз. Заказ 521.

Отпечатано в ОсОО «ШЕТРИ»
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Панфилова, 28

СОДЕРЖАНИЕ

Ученый, организатор, воин и спортсмен	4
---	---

ПРОЕКТ ИНСТИТУТА ЭКОНОМИКИ НАН КР К ЮБИЛЕЮ АКАДЕМИКА К.О.ОТОРБАЕВА

Основные приоритеты развития страны до 2030 г.	8
---	---

ЭКОНОМИКА ГЛАЗАМИ УЧЕНИКОВ АКАДЕМИКА К.О.ОТОРБАЕВА

Алымкулова А.С. – Перспективы и приоритетные направления развития институтов в регионах	18
Долотбакова А. К. – Проблемы сглаживания регионального неравенства в Кыргызстане.....	26
Турдумамбетов Б.У. – Мировой опыт развития регионов.....	40
Супатаев Э.А. – Рыночные институты, влияющие на выравнивание социально-экономического развития регионов.....	50
Саякова С.Ш. – Влияние инноваций на повышение конкурентоспособности регионов Кыргызской Республики.....	54

ЭКОНОМИКА И ОБЩЕСТВО

Асанова А.А. – Предпосылки и направления инновационного развития легкой промышленности Кыргызской Республики	58
Аюпов А.Н. – Выработка новой институциональной стратегии и региональной политики Кыргызстана	64
Рысалиева М.Ш. – Некоторые аспекты исторического развития налогообложения.....	75
Чолбаева С.Дж. – Проблемы законодательного регулирования государственного бюджета и местных бюджетов	82
Токторбаева К.А. – Перспективы привлечения иностранных инвестиций на страховой рынок Кыргызстана	89
Орозалиева А.С. – Влияние миграции на рынок труда Кыргызской Республики.....	93
Шатманов И.С. – Эволюция социальных институтов в Кыргызской Республике	98
Джапарова Э.С. – Вопросы налогообложения в отраслях реального сектора экономики	104
Конокбаева Д.К. – Сущность экономической бедности и ее связь с политикой доходов.....	109

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ КЫРГЫЗСТАНА

Плоских В.В. – Миграция как выражение закона подвижности населения	115
Саякбаев Т.Дж., Саякбаев Н.Т. – Совершенствование сбора и администрирования налога на прибыль	120
Саякова С.Ш., Черикова Д.С. – Налоговые проверки как инструмент налогового контроля (на материалах Кыргызской Республики)	124
Саткыналиев А.Т., Саткыналиев Т.Т. – Финансово- экономический механизм природопользования.....	129



УЧЕНЫЙ, ОРГАНИЗАТОР, ВОИН И СПОРТСМЕН¹

Вся научная деятельность заслуженного деятеля науки, академика Национальной академии наук Кыргызской Республики, доктора географических наук, профессора Оторбаева Каипа Оторбаевича (1922 г.р.) связана с исследованиями в области проблем развития и размещения производительных сил. С 1962 по 1965 гг. – директор Института экономики АН Киргизской ССР. В 1965 г. он избирается членом-корреспондентом АН республики и главным ученым секретарем Президиума АН. В 1969–1978 гг. возглавляет отдел эффективности размещения производительных сил Института экономики АН. В 1978 г. руководит Институтом экономики и экономико-математических методов планирования при Госплане республики. В 1979 г. избирается действительным членом АН и в этом же году назначается ректором Киргизского государственного университета, а с 1990 г. – председатель Комиссии по изучению производительных сил и природных ресурсов при Президиуме АН республики. В настоящее время он Советник директора Института экономики им. акад. Дж.Алышбаева НАН КР.

Выполненные под научным руководством Оторбаева К.О. концепции и схемы развития и размещения производительных сил на долгосрочные перспективы, с широким применением для их разработки научных и управленческих учреждений, были высоко оценены научной общественностью и директивными органами СССР и Киргизской ССР как фундаментальные. Научными лидерами в области теории размещения производительных сил СССР отмечалось, что Каип Оторбаев относится к числу ученых, внесших важный вклад в научную разработку проблем специализации и комплексного развития хозяйства республик и экономических районов СССР.

Оторбаев К.О. внес крупный вклад в изучение экономической и социальной географии республики. Его исследования разных лет в области

¹ Использованы материалы книг: «Экономическая мысль в лицах», 2001 г.; Иванов А. «На разломе эпохи», 2003 г.

экономической географии, развития и рационального размещения производительных сил республики на основе оценки взаимодействия природы и хозяйственной деятельности, комплексного освоения и использования природных ресурсов при формировании прогрессивных форм территориальной организации производства, экономического районирования, аграрно-промышленного комплекса, охраны окружающей среды, географии населения, рекреации, истории географической и экономической науки, принесли ему известность и признание. Выдвинутая им в свое время идея строительства каскада гидроэлектростанций на реке Нарын, оказалась исключительно плодотворной и ныне гидроэнергетика является одной из приоритетных отраслей экономики республики. В настоящее время он много усилий вкладывает в вопросы развития региональной экономики, туризма и освоения горных территорий.

Результаты исследований академика К.Оторбаева изложены более чем в 400 научных трудах, из них более 40 монографий и брошюр:

1. Основные направления развития и размещения производительных сил Киргизской ССР на период 1966–1970 гг. Фрунзе: Изд-во АН Кирг.ССР, 1964.
2. Study, utilisation and transformation of natural resources in the mountain territories of the Southern USSR//Soviet Geography: Review and translation. – New-York, 1964.
3. Проблемы развития и размещения производительных сил Киргизской ССР (том 1, 2). АН Кирг.ССР, Ин-т экономики. – Фрунзе: Илим, 1965.
4. Схема развития и размещения производительных сил Киргизской ССР на 1971–1980 годы (том 1). Фрунзе, 1972.
5. Проблемы размещения производительных сил и формирования территориально-производственных комплексов Кирг.ССР. Фрунзе: Кыргызстан, 1974.
6. Проблемы развития и размещения производительных сил Киргизской ССР. Экономическое районирование Киргизской ССР // Под общей ред. К.О.Оторбаева. Фрунзе: Илим, 1976.
7. Концепция развития горнопромышленного комплекса Киргизской ССР на период до 2015–2020 годы. Фрунзе, 1987.
8. Научные основы комплексного использования природных ресурсов и развитие производительных сил в Иссык-Кульской области и в районах Чуйской долины (том 6). Перспективы развития и размещения производительных сил. – Фрунзе: Илим, 1987.
9. Эколого-экономическое районирование Северного Кыргызстана. Бишкек, 1999.
10. Экономическая, социальная и политическая география Кыргызстана. Бишкек, 2006.

Его труды переведены на английский, французский, немецкий и испанский языки.

Академик Оторбаев К.О. внес существенный вклад в подготовку высококвалифицированных кадров республики. Он и сегодня ведет зна-

чительную научно-консультативную работу в Кыргызском национальном университете им. Ж.Баласагына.

Оторбаев К.О. является создателем экономико-географической школы, воспитал целую плеяду ученых экономистов и географов, среди которых 5 докторов и более 20 кандидатов наук. Многие из его учеников работают на руководящих должностях в Правительстве, министерствах, ведомствах и других организациях.

Как участник Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. награжден орденами: «Красной звезды», «Отечественной войны», медалями: «За отвагу», «За победу над фашистской Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.», «Жукова».

За активный труд на ниве науки и образования Оторбаев К.О. награжден многочисленными государственными наградами, в том числе «Орденом Трудового Красного Знамени», орденом Манаса III степени, орденом Манаса II степени, почетными грамотами Президиума Верховного совета Кыргызстана. Ему присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Киргизской ССР».

Академик Оторбаев К.О. дважды избирался депутатом Верховного Совета Киргизской ССР, многие годы возглавлял республиканский Комитет защиты мира. Плодотворная деятельность замечательного ученого, организатора науки и образования, общественного деятеля и просто «Человека с большой буквы» содействовала развитию суверенного демократического Кыргызстана.

Академика Оторбаева К.О. с полным правом можно назвать основоположником региональной экономики как науки в Кыргызстане. Его творческий выбор в этом направлении берет начало с его кандидатской диссертации на тему: «Джалал-Абадская область Киргизской ССР (экономико-географическая характеристика)», которая была успешно защищена в Институте географии АН СССР в 1954 г. С тех пор вся его научная деятельность посвящена региональной экономике, развитию и размещению производительных сил. Ярко проявился его талант не только блестящего экономгеографа, сумевшего убедительно показать существенное влияние на экономику уникальных природно-географических условий Кыргызстана, но и глубокого экономиста, который всесторонне экономически обследовал возможности освоения ресурсов и эффективного их использования.

В его содержательных, емких и масштабных по значимости проблемам научных трудов всегда «зримо проглядывают» широкая эрудиция, отточенность мысли и изящество слога. Академик Оторбаев К.О. – блестящий редактор. Он требовательно относится к качеству текста. Все научные труды, которые издавались под его руководством, тщательно и строго им редактировались. Он вел активную преподавательскую деятельность в Киргизском государственном университете. Его лекции были глубоко научными и запоминающимися.

Для молодого поколения он – непререкаемый авторитет, живая легенда. И он щедро делится опытом, мыслями, знаниями.

Невозможно не упомянуть еще об одном его увлечении, которое

сделало его имя легендой, пережившей десятилетия. Это страсть к футболу. Каип Оторбаев был блестящим нападающим, играл в сборной команде Киргизской ССР, приглашался в легендарный московский «Спартак». Очевидцы тех далеких предвоенных и послевоенных лет доселе помнят и с восторгом вспоминают его пушечные удары с центра поля, когда мячи влетали в ворота. Это были голы!..

У Каипа Оторбаевича великолепная семья. Его супруга Нанаева Мария Токтогуловна – доктор медицинских наук, профессор, широко известна в научных кругах. Сыновья успешно продолжили научную и общественно-политическую деятельность родителей. На сегодняшний день Каип Оторбаевич и Мария Токтогуловна передают бесценный опыт уже своим внукам.

*Коллектив Института экономики
им. академика Дж.Алышбаева НАН КР
сердечно поздравляет юбиляра*

С 90-ЛЕТИЕМ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ.

*Желает ему крепкого здоровья, творческих успехов
и семейного благополучия!*

ОСНОВНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ ДО 2030 Г.

У каждой страны своя история, институциональная структура, положение дел на сегодня и реальные возможности.

Кыргызстан является небольшой страной, как по численности населения, так и по территории. По экономическим параметрам Кыргызстан относится к странам с «малой и открытой экономикой». Это означает наличие таких проблем как невысокий потребительский спрос на внутреннем рынке, низкий индустриальный уровень, общая техническая и технологическая отсталость предприятий, неразвитость производственной и социальной инфраструктуры, слабое финансирование научно-исследовательских работ, незначительная интеграция с мировой экономикой.

Общеизвестны трудолюбие кыргызского народа, достаточно высокий образовательный уровень, склонность к быстрой адаптации в новых условиях, достижения в науке и культуре. Вместе с тем по уровню ВВП на душу населения, производительности труда в отраслях экономики Кыргызстан занимает в Центральноазиатском регионе и в СНГ последнее место.

В развитии мировой экономики существуют объективные закономерности, закрепляющие разрыв между странами с точки зрения распределения в них богатства и благосостояния. Преодоление его становится все более труднодостижимой задачей. Но это не означает что это невозможно вообще. Так, США являются ярким примером того, что исходное состояние бедности в период раннего капитализма не препятствовало ускоренному развитию и подъёму производства и потребления до очень высокого уровня.

Говоря о современном состоянии кыргызской экономики необходимо отметить, что отставание не только от развитых, но и от развивающихся стран носит не только количественный, но скорее всего качественный характер, преодолеть которое невозможно при обычном течении экономической жизни. Необходим экономический прорыв, который должен быть результатом длительных, настойчивых и компетентных усилий.

Сложившееся положение актуализирует создание такой модели экономики, которая обладала бы потенциалом долгосрочного роста, и была бы способна к обеспечению роста благосостояния граждан, укреплению конкурентоспособности и безопасности страны. При этом необходимо учитывать доминирующие тенденции в мировой экономике. К их числу относятся:

- глобализация;
- нарастание процессов глобальной конкуренции и региональной интеграции;
- переход к «экономике знаний» с четко выраженной научной и инновационной основой.

В связи с вышеизложенным необходимо, чтобы в Кыргызстане новый электоральный цикл начался постановкой задач по модернизации экономики, увязанных с вопросами создания адекватной системы госу-

дарственного управления. Это означает, что основные вопросы по переходу на рыночную систему осуществлены, необходима модернизация экономики и производства, обусловленная не только внутренними проблемами, но и изменениями, происходящими в мировой экономической системе.

Возможности

- Опыт ряда ранее развивающихся, а ныне новых индустриальных стран свидетельствует, что основные пределы устойчивому росту и ускоренному развитию ставят факторы не физического, а политического, институционального и социального характера. Так, часть различий в уровне развития между странами лидерами, странами, имеющими высокие темпы роста экономики, но использующими технологии стран лидеров и странами, имеющими высокие темпы роста населения и вялую экономику, обусловлены различиями в институтах и культуре. В настоящее время для Кыргызстана не существует непреодолимых физических преград для ускоренного роста.
- Опыт тех же стран свидетельствует о том, что решение главной задачи возможно при условии более быстрых темпов роста в стране (ежегодный темп прироста ВВП – 9–10%) в сочетании с существующими более медленными темпами роста в развитых странах.
- Проблема природных ресурсов, необходимых для ускоренного развития Кыргызстана, заключается не в абсолютной нехватке минерального сырья (энергонасителей), а в проблеме разработки и интенсивной разведки новых месторождений и создания условий для качественного обновления и развития гидроэнергетики, т.е. там, где у страны имеются сравнительные преимущества
- Необходимо понимать, что богатство природных ресурсов страны это то, что можно не только извлечь, обработать, но и продать так, чтобы покрыть издержки и получить прибыль. По исследованиям российских ученых в настоящее время только нефть и газ способны давать доход, превышающий норму прибыли. Сюда с некоторой долей условности мы относим золото, учитывая долгосрочную волатильность мировых финансовых рынков, способствующих высокому росту цен на него. Все остальные природные богатства, по мнению тех же ученых, способны в лучшем случае на поддержку занятости и выплату скромных налогов. В худшем случае это потребует безвозвратного субсидирования. Кроме того надо помнить, что в современном мире использование природной ренты не являются условием процветания страны.
- Ускоренное развитие требует более быстрого роста отраслей, дающих более высокую добавленную стоимость. В мире к ним относится производство высокотехнологической продукции (космос, самолетостроение, производство мощных компьютеров), телекоммуникация и связь, финансовые услуги и страховые услуги, а также деловые услуги, включая НИОКР. В Кыргызстане из всего сказанного только сегмент мобильной связи демонстрировал быстрый и бурный рост, но который, по всей видимости, уже достигает своих пределов. В

предстоящие 5–10 лет в обрабатывающей промышленности, по всей вероятности, будет доминировать пищевая и швейная, а развитие более или менее высокотехнологических отраслей имеет пока туманную перспективу. Вместе с тем существуют все возможности для дальнейшего развития услуг (финансовых, страховых) дающих высокую добавленную стоимость, в том числе и НИОКР.

- Ускоренный рост на основе развития отраслей, дающих самую высокую добавленную стоимость, возможен только при условии, что удельный вес инвестиций будет доведен до 30%–40% от ВВП. Устойчивое повышение нормы инвестиций до такого уровня требует решительных мер экономической политики в области кредитования, усиления роли государственных инвестиций. Проведение данной политики должно сопровождаться значительными структурными, институциональными и социальными реформами. Внешние инвестиционные ресурсы при этом, конечно, играют важное значение, но приоритет должен отдаваться внутренним источникам.
- Чтобы обеспечить ускоренное развитие страны в ближайшие 20–30 лет необходимы, во-первых, далеко идущие внутренние изменения социального, политического и институционального характера. Во-вторых – благоприятные внешние условия в мировом экономическом порядке, способствующие росту экспорта из страны и росту объема, как финансовых, так и технологических трансфертов.

Задачи

В экономической политике последних лет можно наблюдать скромный, но вполне очевидный прогресс и ее эволюцию в сторону большего соответствия потребностям современной рыночной экономики. Это необходимое, но недостаточное условие для придания динамики экономического развития. Новое качество экономики требует ускоренного развития индустриальной составляющей. Весь предшествующий период шли процессы перетекания денежных ресурсов в сектора с более высокой доходностью (торговый и финансовый). Но для того, чтобы они стали, наконец, рыночными регуляторами, необходимо грамотное отстраивание системы стимулов для развития промышленности. Это, в свою очередь, требует от правительства способности снижать долгосрочные риски и защищать национальный бизнес от негативных факторов нерыночного характера.

Исходя из этого, **главными задачами предстоящего периода является:**

1. Создание качественной системы государственного управления.
2. Индустриализация страны, нацеленная на комплексное повышение производительности экономики.
3. Развитие человеческих ресурсов.

Важнейшим вопросом является серьезно осмысленный выбор приоритетов, сопровождающийся соответствующими государственными решениями как инвестиционного, так и организационного характера. Общие приоритеты должны дополняться отраслевыми.

Ограничения

Главным фактором, ограничивающим возможности, является слабое соответствие менеджмента в стране задачам по модернизации экономики. В то же время, мы считаем, что в Кыргызстане модернизация должна осуществляться сверху.

Таким образом, первым и главным долгосрочным приоритетом должно стать создание качественной системы государственного управления, способствующей достижению устойчивого развития страны. При этом необходимо исходить из того, что государство в экономике присутствует всегда. Его оптимальный размер зависит от условий, стадии развития страны, позиций относительно других стран, особенностей культуры.

В этом случае среднесрочным приоритетом является:

- *реформа системы государственной службы*, которая должна быть направлена не на очередное сокращение или слияние, а на коренное изменение мотивации труда госслужащих, создание стимулов для притока в госслужбу людей, способных, компетентных и честных.
- *судебная реформа*, результатом которой должно стать резкое повышение права как регулятора экономических отношений.

Соответственно в качестве **краткосрочных приоритетов** необходимо выдвинуть решение следующих задач:

- *значимое повышение тарифных ставок;*
- *создание системы:*
 - *социальных гарантий для работников госаппарата и судебных органов;*
 - *стимулов для карьерного роста;*
 - *учета и оценки предыдущей деятельности;*
 - *особой ответственности за нарушение установленных правил и норм государственной службы;*
 - *тщательной регламентации с усилением прозрачности для гражданского контроля.*

Далее, безусловно, необходимость роста **индустриальной составляющей в экономике страны** требует **создания стимулов для долгосрочного инвестирования**. Выше было сказано, что главным условием быстрого и качественного экономического роста, является наличие условий для интенсивного накопления капитала. Высокая норма инвестиций предполагает наличие финансового сектора, позволяющего обеспечивать аккумуляцию и сохранность финансовых ресурсов, сберегаемых в финансово избыточных секторах, к которым, в первую очередь, относится домашнее хозяйство. В Кыргызстане большое количество банков, которые, несмотря на некоторое улучшение показателей, слабо выполняют самую главную функцию – функцию финансового посредничества. Об этом свидетельствует хроническое состояние избытка ликвидности.

В связи с этим необходимо принятие следующих приоритетов:

Долгосрочный приоритет

Современный финансовый сектор, способствующий интенсивному накоплению капитала.

Постепенное превращение г.Бишкек в региональный финансовый центр путем дальнейшего развития финансово-кредитных учреждений.

Среднесрочный приоритет

Улучшение бизнес среды путем расширения институциональной базы финансовых организаций и увеличения их инвестиционных возможностей.

Создание механизма обеспечивающего баланс между использованием средств поступающих от экспорта и созданием макроэкономических условий способствующих росту во всех секторах.

Краткосрочный приоритет

Создание институциональных условий для развития альтернативных источников привлечения сбережений домашних хозяйств.

Создание фонда развития.

Как известно, финансовые ресурсы стимулируют качественный экономический рост только в той степени, в которой они могут быть эффективно соединены с другими факторами производства. Если брать во внимание ограниченную возможность в области природных ресурсов, то остается единственный ресурс – это труд, а точнее активное население, в первую очередь, молодые кыргызстанцы. Кроме того, как уже было сказано выше, одной из ведущих тенденций в мировой экономической системе является переход к экономике знаний с четко выраженной научной и инновационной основой. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость принятия в качестве **долгосрочного приоритета** –

Создание государственной системы по освоению новшеств на фоне наступления эпохи экономики знаний.

Для решения этой серьезной задачи в **среднесрочный период** необходимо остановиться на следующих приоритетах:

Реформы в системе образования.

Формирование национальной инновационной системы.

Развитие секторов, которые будут играть доминирующую роль в мировой экономике в предстоящий период – информационные, коммуникационные и биотехнологии, альтернативная энергетика (биоэнергетика).

И, наконец, в качестве краткосрочного приоритета:

Создание эффективных условий для применения качественных зарубежных технологий, адаптированных к национальным потребностям.

Решение задачи роста индустриальной составляющей требует ускоренного роста отраслей, дающих более высокую добавленную стоимость.

Для осуществления указанной задачи необходимо, чтобы развитие энергетической отрасли шло опережающими темпами. Исходя из этого в долгосрочной перспективе должен быть реализован большой энергетический проект, позволяющий создать такой избыток электроэнергии, который обеспечит не только устойчивое энергоснабжение внутри страны, не только расширит экспортные возможности, но и выдвинет страну в региональные лидеры.

Таким образом, опережающих темпов развития энергетической от-

расли можно добиться через решение следующих задач:

Долгосрочный приоритет

Позиционирование страны в качестве регионального лидера по энергоснабжению.

Среднесрочный приоритет

Модернизация и обновление системы

Краткосрочный приоритет

Проведения мер по улучшению учета электроэнергии.

Стабилизация финансового состояния энергокомпаний.

Повышение прозрачности циркулирующих в этой отрасли финансовых потоков и открытости для внешнего контроля структур, действующих в этих отраслях.

Что касается отраслей с высокой добавленной стоимостью, то уже было сказано, что большим потенциалом роста обладает легкая и пищевая промышленности. Поэтому в качестве важнейших отраслевых приоритетов должны стать:

▪ Во-первых, текстильно-швейная промышленность.

В мировой экономике в настоящее время в качестве важного тренда можно отметить появление специфической интеллектуальной собственности в виде торговых марок. В значительной степени потребителем оплачивается не столько реальный продукт, сколько его виртуальная составляющая – «имидж», содержащийся в торговых марках – брендах. Учитывая эти современные движущие силы экономического роста в качестве приоритетов швейной отрасли необходимо принять:

Долгосрочный приоритет

Позиционирование страны через создание доли швейной отрасли в крупных зарубежных торговых сетях.

Среднесрочный приоритет

Появление цепочек по добавленной стоимости «Fashion→ткани→изделия→сбыт».

Создание собственных брендов для крупных мировых торговых сетей.

Краткосрочный приоритет

Поддержка и развитие «Легпрома» в качестве «Торговой, экспортной и маркетинговой единицы».

Модернизация системы образования и повышения квалификации кадров для отрасли, в особенности в сфере маркетинга.

Стимулирование процессов развития отрасли в регионах, имеющих опыт в предшествующий период.

▪ Во-вторых, отраслевым приоритетом должна стать пищевая промышленность.

Пищеперерабатывающая промышленность базируется на местном сырье, обладает значительным экспортным потенциалом и потенциалом добавленной стоимости. Уровень развития данной отрасли определяет жизнеобеспеченность населения, что является важной частью продовольственной безопасности. Поэтому к числу важнейших направлений следует отнести:

В качестве долгосрочного приоритета

Появление крупных предприятий кластерного типа с полной цепочкой добавленной стоимости и высоким уровнем экспорта.

Среднесрочного приоритета

Содействие привлечению внешних и внутренних инвестиций для технологической модернизации существующих и строительства новых предприятий.

И, наконец, краткосрочного приоритета

Разработка технических регламентов на пищевую продукцию и принятие нормативно-правовых актов с регулятивными механизмами, предусматривающими систему точного учета производства хранения реализации, а также экспорт-импорт пищевой продукции.

Одним из важнейших направлений в деятельности государства в решении второй и третьей задачи является создание основ современного социального государства, поэтому серьезной задачей в повестке дня должны стать *реформа трудовых отношений, а также системы социального и пенсионного обеспечения.*

По ряду объективных и субъективных причин реформы в экономике долгое время носили асоциальный характер. В результате экономическая трансформация принесла рост благосостояния для достаточно узкого круга, в то время как для большинства граждан реформы стали периодом резкого снижения жизненных стандартов. Справедливости ради необходимо отметить, что в последние годы в стране доходы населения стали расти. Вместе с тем следует сказать, что социальная политика в сегодняшних условиях должна представлять собой подчиненный элемент мер экономической политики. В связи с этим необходимо, в первую очередь, меры социальной и экономической политики направлять на стимулирование внутреннего спроса, поскольку, как известно внутреннее потребление является главным жизнеобеспечивающим фактором для любой экономики

В связи с этим необходимы меры по стимулированию внутреннего спроса через рост доходов при уменьшении степени их дифференциации, повышения платежеспособного спроса и масштабов сбережений. При этом необходимо учитывать, что поэтапный рост доходов будет способствовать экономическому росту при сохранении определенных соотношений (мировая практика показывает, что доходы 10% высокооплачиваемых семей и 10% низкооплачиваемых не должны превышать соотношение 10:1).

В этих целях основные усилия должны быть направлены на:

- обеспечение роста денежных доходов населения и уменьшения их дифференциации на основе увеличения заработной платы, повышения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте, улучшения пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы и усиление адресности социальной поддержки населения;
- создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфор-

тное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;

- усиление страховых принципов социальной защиты населения при выходе на пенсию, в случае болезни, а также при несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;
- обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества важнейших социальных благ, к числу которых относятся, прежде всего, медицинское, социальное обслуживание и общее образование.

При этом безусловным приоритетом социальной политики должны стать инвестиции в человека и, прежде всего, в образование, которое является непременным условием конкурентоспособности нашей страны в мировой экономике. И главное заключается в том, что социальная политика должна быть подчинена комплексной стратегии государства, направленной на полную модернизацию экономики, как единую задачу власти и государства.

Высокая степень дифференциации доходов населения, является помимо прочего и следствием значительной асимметрии в развитии регионов. Это одна из острейших проблем современного Кыргызстана. Систематическое возрастание неравномерности экономического развития страны, влекущее за собой рост имущественной дифференциации населения, является серьезной угрозой безопасности, как государства, так и самих граждан. Поэтому речь должна идти о таких направлениях в региональном развитии, где приоритетами должны быть:

Долгосрочный приоритет

Обеспечение оптимальной специализации регионов в интересах национальной экономики, сохранение экономической целостности страны, сглаживание противоречий между центром и регионами.

Среднесрочный приоритет

Сближение регионов по уровню экономического и социального развития путем стимулирования экономического потенциала отстающих регионов.

Интенсификация межрегиональной кооперации.

Краткосрочный приоритет

Разработка программ стратегического развития регионов для каждого региона в отдельности.

И далее, безусловно, приоритеты оптимального регионального развития должны быть дополнены отраслевым приоритетом.

Речь идет о сельском хозяйстве, которое, безусловно, является не только региональным, но и общеэкономическим приоритетом. Необходимость принятия аграрной отрасли в качестве приоритета связано с общемировой конъюнктурой продовольственного рынка которая обусловлена:

- изменением в структуре питания населения в развивающихся странах, в особенности в таких, как Индия и Китай;
- быстрой конвертацией продовольственных товаров в финансовые инструменты;

- ростом производства биотоплива.

Комбинация указанных причин оказывает серьезное воздействие на рост внешнего спроса на продукты питания. При этом в Кыргызстане налицо отставание производства продовольственных товаров от роста платежеспособного не только внешнего, но и внутреннего спроса. На внутреннем рынке реализация муки и хлеба за последние 10 лет существенно увеличилась, в то же время производство пшеницы сократилось на 25%. Такое положение увеличивает зависимость страны от конъюнктуры внешнего рынка и усиливает ее уязвимость от внешних рисков. Можно также отметить стратегическую зависимость от импорта и по таким базовым видам продовольствия, как масло растительное и сахар, где удельный вес отечественного производства составляет 15–16% и 40% соответственно. При этом следует отметить, что недостаток предложения на зерно в мировых товарных биржах связан, помимо указанного выше, с одновременным исчерпанием возможностей его резкого увеличения. В то же время в Кыргызстане по разным оценкам ежегодно остаются незасеянными 80–90 тыс.га., а если учесть, что уровень урожайности еще не достиг советского, то недобор зерна может составлять до 25% от собранного (порядка 200 тыс.тонн). Схожие проблемы и в животноводстве. Показатели его продуктивности еще не достигли уровня 1990 года. Производительность труда в сельском хозяйстве остается крайне низкой, если учитывать, что в данном секторе задействовано более трети рабочей силы, а производство составляет менее одной пятой части ВВП. Аграрное производство остается мелкотоварным, 33% продукции растениеводства и более 49% мясной и молочной продукции производится личными подсобными хозяйствами.

Следует также указать на серьезные возможности страны в позиционировании себя как производителя и поставщика экологически чистой продукции.

Уровень развития данной отрасли определяет жизнеобеспеченность населения и является важной частью продовольственной безопасности.

Все это свидетельствует о том, что отрасль имеет высокий потенциал, который можно будет реализовать только при компетентном менеджменте.

Таким образом, в качестве наиболее актуальных направлений необходимо принять следующие:

Долгосрочные приоритеты

Конкурентоспособная и экспорто-ориентированная аграрная отрасль, специализирующаяся преимущественно на экологически чистой продукции.

Среднесрочные приоритеты

- Создание взаимосвязанных производственных и сбытовых систем.
- Аграрная специализация регионов страны.
- Оптимизация структур посевных площадей.
- Модернизация ирригационной системы.
- Увеличение финансирования научно-исследовательских работ в сельском хозяйстве.

Краткосрочные приоритеты

- Реформа государственных структур, относящихся к аграрной отрасли.
- Создание механизмов укрупнения хозяйств.
- Создание условий для развития существующих и образования новых специализированных племенных и семеноводческих хозяйств.
- Организация массового агротехнического, зооветеринарного и экономического обучения сельских собственников.
- Развитие сервисных услуг.

Заключение. В настоящем для Кыргызстана существует широкий спектр перспектив от все более отстающей системы хозяйствования развивающихся стран с бедным населением, растущими долгами Западу, высокой долей теневого сектора, до превращения в новые индустриальные государства.

Содействие или противодействие движению в том или ином направлении будет определяться, как реальными социально-экономическими возможностями, так и, не в последнюю очередь, степенью успешности решения стратегических проблем по модернизации экономики.

Решение этих задач требует согласия в обществе, доверия к власти, работоспособности политической системы.

Примечание:

Долгосрочные приоритеты – до 2030 г.

Среднесрочные приоритеты – до 2023 г.

Краткосрочные приоритеты – до 2015 г.

Алымкулова А.С.,
кандидат экономических наук,

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ В РЕГИОНАХ

Целевой задачей современного периода развития Кыргызской Республики является обеспечение высоких темпов роста валового внутреннего продукта, дальнейшее наращивание эффективности производства и достижение на основе этого высокого уровня и качества жизни населения. Поэтому для Кыргызской Республики возникает необходимость активизации действующих и поиска новых источников и факторов положительной динамики экономического развития регионов.

Основной целью долгосрочной бюджетной региональной политики Кыргызской Республики должно стать создание необходимых условий для поддержания высоких темпов роста валового регионального продукта, обеспечение экономической стабильности региона. В долгосрочной перспективе повышается роль регионального бюджета как инструмента решения важнейших стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики при сохранении устойчивости бюджетной системы.

В условиях роста затрат на реализацию социальных программ при одновременном повышении участия регионального бюджета в инфраструктурных и других инвестиционных проектах, программах поддержки бизнеса Правительство Кыргызской Республики сталкивается с необходимостью решения следующих задач:

- усиление социальной направленности бюджета в результате расширения социальной нагрузки на бюджет;
- формирование наряду с "социальным" бюджетом так называемого "бюджета развития";
- повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований регионов.

Решение этих задач предполагается по следующим направлениям:

- 1) рост налоговой базы за счет развития бизнеса, роста доходов населения, совершенствования налогового администрирования.
- 2) усиление стимулирующей роли регионального налогового законодательства.
- 3) эффективное использование бюджетных средств за счет перехода к бюджетированию, ориентированному на результат.
- 4) повышение качества социальных услуг.
- 5) институциональное и ресурсное обеспечение формирования бюджета развития, ориентированного на инновационную экономику.
- 6) укрепление и увеличение доходной базы муниципальных бюджетов, рост их доли в доходах и расходах консолидированного бюджета регионов.
- 7) эффективное управление региональными и муниципальными финансами, повышение прозрачности процедур принятия, изменения и ис-

полнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа и процедур формирования межбюджетных трансфертов.

- 8) разработка и внедрение системы оценки эффективности расходования бюджетных средств, перевод основной части расходов на программно-целевой принцип планирования, включая формирование долгосрочных областных целевых программ, а также повышение самостоятельности субъектов бюджетного планирования.
- 9) поддержка инновационной деятельности.

Для достижения стратегических целей необходимым условием является создание и эффективное развитие институтов, регулирующих социальные и экономические аспекты развития региона.

Формирование институциональной среды, необходимой для инновационного типа развития, в долгосрочной перспективе должно происходить по следующим направлениям:

- развитие человеческого потенциала (образование, здравоохранение и проблему обеспечения жильем).
- совершенствование регионального законодательства (создание современного регионального законодательства, направленного на обеспечение устойчивого экономического роста и решение социальных вопросов в регионе).
- формирование инфраструктуры развития (бизнес-инкубаторы, технопарки, гарантийный и венчурный фонды, логистические центры и т.п. на условиях государственно-частного партнерства).
- совершенствование региональной системы стратегического управления (предусматривает более тесную взаимоувязку программ институциональных преобразований, долгосрочных и среднесрочных прогнозов развития региональной экономики, стратегий и программ развития ключевых секторов экономики, долгосрочного финансового плана и системы бюджетирования по результатам, схемы территориального планирования и градостроительной документации).

Как показывает практика стран с развитой рыночной экономикой, уже само по себе наличие долгосрочного финансового плана, в котором обозначены приоритеты социально-экономического развития и бюджетной политики, а также описаны условия взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями и населением, оказывает стабилизирующее воздействие на экономику и стимулирует инвестиционную активность.

Особо важно, чтобы направления развития региональной экономики определялись с учетом различных долгосрочных экономических и социально-демографических тенденций.

Комплексные программы социально-экономического развития регионов являются, пожалуй, наиболее сложным звеном в цепочке документов, регламентирующих развитие местного сообщества. С одной стороны, комплексные программы должны отражать приоритеты, сформулированные в концепции стратегического развития. С другой – все

аспекты программы должны быть четко взаимоувязаны, а также сопоставлены с финансовыми возможностями местного самоуправления на текущий год и на среднесрочную перспективу. Составление комплексных программ является гораздо более сложным процессом, чем составление программ по каким-то отдельным отраслям или объектам.

В то же время, должны быть разработаны критерии сокращения финансирования программ или отдельных компонентов программ в случае нехватки средств. Как правило, должны сокращаться отдельные программы с условием завершения других программ, поскольку одновременное сокращение средств по всем программам приведет к тому, что ни одна из них не будет завершена в установленные сроки, а это будет означать неэффективное расходование бюджетных средств.

На современном этапе в Кыргызстане регионам из республиканского бюджета выделяются следующие виды межбюджетных трансфертов:

- гранты местным бюджетам (выравнивающие гранты, категориальные гранты, стимулирующие гранты);
- средства, передаваемые по взаимным расчетам из республиканского бюджета в местные бюджеты;
- бюджетные ссуды;

Как видно из табл.1. большую часть в общих трансфертах сектора государственного управления занимают гранты местным бюджетам, за исключением городов республиканского значения. Так, в 2010 году общий объем грантов, передаваемым районным бюджетам составил 447 302,5 сомов (82,1%), бюджетам айыл окмоту – 3 725 196,1 сомов (71,3%), городам районного значения – 215 954,3 сомов (67,6%), городам областного значения – 439 266,1 сомов (61,0%), наименьшая часть приходится на долю городов республиканского значения – 181 945,5 сомов (21,1%). (Табл. 1)

Существенная доля доходов местного бюджета обеспечивается за счет категориальных грантов (81,1% от общего объема грантов местным бюджетам), которые в настоящее время определяются на основе выплат по заработной плате необходимых для финансирования одобренного штатного расписания.

Большая часть категориальных грантов направляется в бюджеты айыл окмоту – 75,9% (см. рис.1.).

Рис.1. Распределение категориальных грантов по местным самоуправлениям за 2011 год¹



¹ По данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

Таблица 1

Распределение трансфертов по местным самоуправлениям за 2008–2011 гг.¹

Год	Наименование	Ед. измер.	Всего по республике	Города респ. значения	Города обл. значения	Города рай. значения	Районные бюджеты	Бюджеты айыл окмоту
2008	Всего трансфертов:	тыс. сом %	6 256 255,7 100,0%	396 641,9 6,3%	587 501,7 9,4%	280 128,5 4,5%	667 506,9 10,7%	4 324 476,7 69,1%
	Гранты местным бюджетам	тыс. сом %	3 655 581,4 100,0%	133 048,0 3,6%	365 339,5 10,0%	170 453,6 4,7%	397 502,0 10,9%	2 589 238,3 70,8%
	Средства, передаваемые по взаимным расчетам	тыс. сом %	2 600 674,3 100,0%	263 593,9 10,1%	222 162,2 8,5%	109 674,9 4,2%	270 004,9 10,4%	1 735 238,4 66,7%
	Всего трансфертов:	тыс. сом %	6 420 751,4 100,0%	339 949,5 5,3%	592 092,5 9,2%	289 913,1 4,5%	517 357,7 8,1%	4 681 438,6 72,9%
2009	Гранты местным бюджетам	тыс. сом %	4 978 557,1 100,0%	196 184,3 3,9%	451 972,3 9,1%	222 290,0 4,5%	448 573,9 9,0%	3 659 536,6 73,5%
	Средства, передаваемые по взаимным расчетам	тыс. сом %	1 442 194,3 100,0%	143 765,2 10,0%	140 120,2 9,7%	67 623,1 4,7%	68 783,8 4,8%	1 021 902,0 70,9%
	Всего трансфертов:	тыс. сом %	7 625 950,9 100,0%	860 290,3 11,3%	720 186,6 9,4%	319 294,6 4,2%	545 148,4 7,1%	5 222 662,4 68,5%
	Гранты местным бюджетам	тыс. сом %	5 009 664,5 100,0%	181 945,5 3,6%	439 266,1 8,8%	215 954,3 4,3%	447 302,5 8,9%	3 725 196,1 74,4%
2010	Средства, передаваемые по взаимным расчетам	тыс. сом %	2 616 286,4 100,0%	678 344,8 25,9%	280 920,5 10,7%	103 340,3 3,9%	97 845,9 3,7%	1 497 466,3 57,2%
	Всего трансфертов:	тыс. сом %	5 656 194,1 100,0%	631 945,5 11,2%	503 221,6 8,9%	212 433,6 3,8%	451 425,1 8,0%	3 857 168,3 68,2%
	Гранты местным бюджетам	тыс. сом %	5 144 194,1 100,0%	181 945,5 3,5%	441 221,6 8,6%	212 433,6 4,1%	451 425,1 8,8%	3 857 168,3 75,0%
	Средства, передаваемые по взаимным расчетам	тыс. сом %	512 000,0 100,0%	450 000,0 87,9%	62 000,0 12,1%			

1 По данным Министерства финансов Кыргызской Республики.

Выравнивающие гранты, т.е. трансферты без обозначенной цели, предназначенные для выравнивания доходов между бюджетами регионов республики, местные органы управления могут использовать для проведения самостоятельной социально-экономической политики. Выравнивающие гранты предоставляются на основе расчетов объема регионального валового продукта на душу населения, но зачастую размер гранта зависит от лоббирования данной территории и ее политического влияния.

Правительство использует выравнивающие гранты для усреднения доходов в отдельных регионах республики. Не секрет, что даже при равномерном распределении функции и одинаковых стандартах обслуживания местные расходы на душу населения могут существенно отличаться из-за разного уровня экономического развития регионов, возрастного состава населения, других факторов. Для поддержания стабильного уровня государственных расходов в регионах правительство изымает часть доходов у одних и направляет их для финансовой поддержки других.

Неравенство бюджетной обеспеченности может быть сбалансировано или же, по крайней мере, снижено не только путем выделения определенных финансовых средств, но и за счет проведения разумной административно-территориальной реформы. В частности путем укрупнения территорий, когда сильная административно-территориальная единица (ресурсами, инфраструктурой и т.д.) объединяется с менее обеспеченной, что в отдельных случаях приведет к снижению напряженности в бюджетном обеспечении территорий, причем без существенных негативных последствий.

Практика кластерного развития показывает, что экономическое выравнивание регионов зависит от сложной системы взаимосвязанных факторов, среди которых территориальное расположение и высококвалифицированный персонал играют немаловажную, однако не исключительную роль. Наиболее динамичное развитие получают те регионы, где сформировались промышленные или инновационные кластеры, т.е. комплексы предприятий (промышленных компаний, исследовательских центров, научных учреждений), органов муниципального управления, профсоюзов на базе территориальной концентрации специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных одной технологической цепочкой. Такие комплексы выступают альтернативой секторальному (отраслевому) подходу.

Широкое распространение получили кластерные принципы организации производственного взаимодействия на региональном уровне. Этот подход предоставляет большие возможности для повышения как конкурентоспособности местного бизнеса, так и эффективности экономической политики региональной власти.

Кластерные принципы организации производственного взаимодействия на местном уровне должны использоваться при формировании и осуществлении национальной промышленной политики, что позволяет повысить эффективность взаимодействия частного сектора, государства,

торговых ассоциаций, исследовательских и образовательных учреждений в инновационном процессе.

Понятие кластеризации тесно связано с понятием национальных технопарков. Технопарк в условиях рынка создается как универсальная среда для коммерциализации разработок научных центров, прогрессивного развития молодых инновационных компаний, занятых в различных наукоемких сферах. Основными направлениями специализации технопарка могут быть определены:

- информационные и телекоммуникационные технологии;
- биомедицина и биотехнологии;
- приборостроение и наукоемкое оборудование;
- новые материалы, нанотехнологии, силовая электроника и др.

В технопарке также получают развитие и другие направления, как традиционные для научно-производственного комплекса, так и новые, отвечающие требованиям времени и приоритетам стратегического развития Кыргызской Республики.

Кластеры могут формироваться на региональной основе, где наблюдается высокая географическая концентрация взаимосвязанных отраслей. Это позволит увеличить прилив капитала и технологий при помощи прямых иностранных инвестиций. Другой путь – придание основным экономическим регионам, городам или районам статуса особых зон, где иностранным инвесторам предоставят особые льготы, если они будут развивать специфические промышленные кластеры.

Формирование высокоэффективных кластеров значительно ускорилося бы с помощью целевых инвестиций, так как решающим условием выхода Кыргызстана из кризиса выступает необходимость роста инвестиций в различные сферы народного хозяйства. Именно активизация инвестиционной деятельности может стать «архимедовым рычагом» развития нашей экономики, так как инвестиции играют немаловажную роль в эффективном функционировании органов местного самоуправления. Развитие местных инфраструктурных комплексов требуют регулярных финансовых вложений на ремонт, замену и обновление основных фондов, увеличение мощности и диверсификацию деятельности, наращивание имеющегося потенциала, осуществление необходимых организационных и технологических нововведений.

Надо сказать, что за последние годы объем инвестиций неуклонно снижается. Почти повсеместно прогрессирует процесс ухудшения состояния основных производственных фондов. Используемые сегодня объемы капитальных вложений недостаточны для обеспечения даже простого воспроизводства, что влечет за собой сокращение производства, остановку жизненно важных производственных и социальных объектов. Во многих регионах спад производства достиг предельного уровня, превышение которого связано с прекращением выпуска отдельных видов продукции, возникновением аварийных ситуаций.

В настоящее время существует острая необходимость в эффективной инвестиционной политике, чтобы устранить препятствия в развитии инвестиционной сферы, разработать и включить механизм стимулиро-

вания инвестиционной активности, и прежде всего, в регионах страны, в муниципальных образованиях, поскольку именно в регионах, на местах решается подавляющая часть социально экономических задач и вопросов. В связи с чем, эффективная организация инвестиционной деятельности в регионах страны позволит обеспечить жизнедеятельность производства, рост местной экономики, смягчение жилищной проблемы, развитие социальной сферы. Поэтому задача развития местной инвестиционной деятельности является на современном этапе одной из наиболее актуальных.

Необходимо подчеркнуть, что инвестиции вкладываются, как правило, в разработки, несущие в себе новизну, рыночную ценность, социальную значимость, то есть инвестиции тянутся, направляются именно к инновационным проектам. Поэтому можно утверждать о наличии тесной взаимосвязи и взаимообусловленности инноваций и инвестиций.

Инновационный процесс играет центральную, изначальную роль в подготовке и осуществлении экономического роста любой социально-экономической системы. Ведь структурные изменения как генератор роста находятся под постоянным воздействием новых технологических процессов, изделий и прогрессивных организационных форм.

Как правило, инвестиционный процесс намного успешнее идет в тех местах, где имеются в наличии квалифицированная рабочая сила, территория для расширения производственных площадей, развитая инфраструктура, отсутствуют юридические барьеры для новых капиталовложений, действует гибкая система местного налогообложения, ощущается заинтересованность и содействие местных властей в развитии деловой активности.

В последние 5–6 лет в Кыргызстане муниципальные администрации также стали разрабатывать свою инвестиционную политику, включающую меры по созданию благоприятных условий для развития деловой активности.

С целью привлечения внимания потенциальных инвесторов и проявлению у них определенного интереса необходима разносторонняя объективная информация, раскрывающая достоинства той или иной территории, инвестиционные преимущества конкретных муниципальных образований.

Следует заметить, что различного рода информационные материалы, каталоги инвестиционных проектов и предложений разрабатываются и тиражируются по многим регионам, однако, эффективность действия отдельных, разрозненных документов, содержащих некоторые сведения, обычно невысока. Как правило, более плодотворными являются информационные документы, носящие комплексный характер, взаимовязанные с основными стратегическими направлениями развития территории.

Создание компаний по перестрахованию инвестиционных рисков – очень важная задача местной администрации. Само по себе страхование вложений требует большого капитала и определенного имиджа в страховом мире, поэтому иностранные инвесторы предпочитают сотруд-

ничать лишь с наиболее авторитетными компаниями, для большинства из которых обязательным является перестрахование отдельных рисков межрегиональными, либо местными фирмами.

Таким образом, задача стимулирования активности регионов требует комплекса взаимосвязанных мер, стимулов, структурных формирований и практических действий со стороны, как государственных служб, так и муниципальных органов управления, а также различных предприятий, организаций, финансовых институтов, общественных учреждений, частных лиц. Реализация совокупности научно обоснованных решений по конкретным вопросам организации и совершенствованию инвестиционной деятельности со всесторонним учетом местной специфики послужит основой для эффективного развития институтов, регулирующих социальные и экономические аспекты деятельности регионов.

Список использованной литературы:

1. Вольчик В.В. Эволюционная парадигма и институциональная трансформация экономики. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 2004.
2. Кастаньера М. Политэкономика переходного периода. Экономический рост и институциональное развитие. Уроки российских реформ. М.: РПЭИ, 2005.
3. Носова О.В. Институциональные подходы к исследованию переходной экономики // Экономическая теория. 2006. № 2.
4. Носова О.В. Проблемы формирования институтов рыночной системы // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Том 6, № 2.
5. Скоробогатов А. Институты как фактор порядка и как источник хаоса // Вопросы экономики. 2006. № 8.

Долотбакова А. К.,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Института экономики
им. акад. Дж. Алышбаева НАН КР

ПРОБЛЕМЫ СГЛАЖИВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Следует признать, что Правительство в настоящий момент не только не считает региональную политику своим приоритетом, но и не имеет эффективных средств управления развитием территорий. При отсутствии необходимой институциональной инфраструктуры, кадров и финансовых ресурсов проблемы территорий становятся все большей обузой для государства. Слабо финансируемые программы регионального развития действительно демонстрируют свою неспособность повысить уровень развитости территорий и одновременно создают многочисленные поводы для деструктивной конкуренции территорий. Она выражается в том, что одни и те же регионы, с одной стороны, требуют увеличения объема государственных дотаций, демонстрируя с этой целью бедственное по сравнению с другими территориями положение, а с другой – заявляют потенциальным инвесторам о своей особой инвестиционной привлекательности. У этой парадоксальной конкуренции есть объективные причины (история взаимоотношений между территориями советского периода, очевидное отсутствие их экономической самостоятельности, структурные изменения в экономике и т.д.), но нет ни одного исчисляемого позитивного результата. Полученные тем или иным образом региональные преференции не дают качественного улучшения ситуации на конкретной территории. Многие участники и организаторы самой системы торгов за бюджетные и инвестиционные ресурсы и преференции вполне довольны и готовы воспроизводить существующие отношения снова и снова.

Важно различать неравенство экономическое и социальное, хотя они связаны между собой. В первом случае фундаментальной причиной является давно изученный в региональной экономике процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают преимуществами, позволяющими снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ теоретик «новой экономической географии» П. Кругман выделил факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, высокий человеческий капитал, лучшая институциональная среда), которые более связаны с деятельностью общества [7]. Как показывают исследования Всемирного банка (Мировой доклад 2009 г., посвященный пространственному развитию), тенденции территориальной концентрации экономики характерны для всех стран мира независимо от уровня их развития [4].

Разница только в том, что в развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», темпы роста региональных экономических различий невелики, их пик пришелся на начало XX в.

Но Кыргызстан пока к таким странам не относится, а в группе стран догоняющего развития экономическое неравенство регионов быстро растет, повторяя тренд Западной Европы столетней давности.

Экономическая история показывает, что преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными и незыблемыми. Упрощая, можно сказать, что в раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность природными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную – человеческий капитал и институты. Поскольку роль тех или иных факторов со временем меняется (например, снижается значимость природных ресурсов), лидерами становятся другие территории с иным набором преимуществ. Множество исследований – от классиков «центропериферийной» теории Дж. Фридмана, Ф. Броделя и П. Валлерстайна до современных работ по региональной экономике и экономической географии П. Кругмана, М. Фуджита, А. Трейвиша и др. – показывают, что экономическое неравенство остается, меняется только его география.

Помимо смены ведущих центров роста, происходит и диффузия (расширение) зон роста вокруг существующих центров, особенно от крупных агломераций на соседние территории. В докладах Мирового банка показано, что этот процесс достаточно широко идет в мире.

В современном Кыргызстане очевидно работают три вида преимуществ – агломерационный эффект (экономия на масштабе), обеспеченность минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком, и, в меньшей степени, выгодное транзитное положение для торговли. Эти преимущества проявляются в опережающем росте обладающих ими территорий: крупных городов, регионов золотодобычи. Как следствие, экономическое неравенство регионов растет.

Возникает вопрос: если во всем мире не удастся сглаживать пространственное экономическое неравенство, формирующееся под воздействием объективных преимуществ, насколько это возможно в Кыргызстане?

Все сказанное выше вовсе не означает, что менее развитым регионам не нужно помогать. Просто следует четко понимать границы возможностей, даже при массированном перераспределении бюджетных ресурсов в слаборазвитые регионы в целях ускорения их развития. Бюджетный механизм выравнивания применяется наиболее широко во многих странах, но его выравнивающие возможности различны для каждого из направлений финансирования. Первое направление – государственные инвестиции в реальный сектор – почти всегда малоэффективны, чиновник не может учитывать риски, как это делает собственник. Второе – инвестиции в инфраструктуру – безусловно, необходимы для развития регионов, но они не всегда дают выравнивающий эффект. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения из пери-

ферийных территорий, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов. Третье направление – финансовая помощь, обеспечивающая реализацию социальных обязательств государства (выплаты заработной платы бюджетникам, оказание нерыночных услуг, социальные трансферты населению). Опыт показывает, что масштабная финансовая помощь формирует зависимую бюджетную экономику, представленную в основном сектором нерыночных услуг. В таких регионах, даже при масштабной республиканской поддержке, экономического выравнивания не происходит [3].

Приходится признать, что сокращение экономического неравенства регионов невозможно без объективно существующих или «выращиваемых» преимуществ, которые снижают издержки для бизнеса. Создать новые месторождения нефти невозможно (хотя их можно открыть), но улучшение «второй природы», особенно человеческого капитала и институтов, во власти государства и общества, хотя для этого нужна настойчивая и длительная работа.

Человеческий капитал формируется с помощью развития социальных услуг, поэтому важнейшей задачей оказывается снижение не экономического, а социального неравенства регионов, ведь только накопленный человеческий капитал обеспечивает устойчивость и высокое качество роста. Следовательно, в социальной сфере императив смягчения территориальных различий (термин «выравнивание» уже не употребляют даже представители органов власти, понимая его нереализуемость) неоспорим.

Ограничителем для реализации политики смягчения социального неравенства регионов выступают дефицитные ресурсы государства, поэтому основной задачей становится их эффективное использование. Это возможно при двух условиях: четкой диагностике проблем и использовании наиболее пригодных инструментов социальной политики.

Проблема регионального неравенства в Кыргызстане стоит особенно остро. Как правило, ее контуры чрезвычайно широки и размыты, но общий императив неизменен – нужно выравнивать. В качестве аргумента можно привести региональные различия среднедушевого показателя ВВП. В то время как на столичную зону приходится чуть более 50% ВВП, в ней размещаются большинство головных офисов крупных компаний, 70% высших учебных заведений. В столичной зоне проживает 30,5% населения страны, в том числе в Бишкеке – 16 % [2].

В теориях региональной экономики в качестве базового показателя рассматривают региональный экономический рост, поскольку в основе неоднородности экономического развития лежит неоднородность экономического роста. Поэтому, не углубляясь далее в региональные различия, возьмем в качестве отправной точки, которую можно использовать для иллюстрации несбалансированности экономического развития, показатель ВВП на душу населения (табл. 1).

Таблица 1

Ранжирование регионов по среднему душевому ВВП[2]

Регион	ВВП на душу населения в % к среднему по КР
г. Бишкек	195 – 227
Иссык-Кульская область	127 – 137
Чуйская область	107 – 119
Таласская область	99 – 110
Нарынская область	79 – 87
г. Ош	65 – 77
Джалал-Абадская область	61 – 64
Ошская область	47 – 51
Баткенская область	38 – 40

Неэффективная пространственная организация деятельности на территории страны обходится ей потерей, как минимум, 2–3% ВВП ежегодно. Как показывает анализ по развитым странам, для интенсификации и модернизации производства при всех достижениях современных технологий необходима плотность населения хотя бы в 50 чел./км². В Кыргызстане эта цифра составляет статистически 25 чел./км². С учетом миграции 20 чел./км². Оптимальная площадь для экономического узла (зоны) развития составляет порядка 50 тыс. км², плотность – не ниже 50 чел./км² [5].

Объективные различия в стартовых условиях для ряда территорий в рыночной ситуации способны приводить к такому уровню неравенства, который по политическим, социальным, экономическим, культурным, этническим и другим соображениям не может быть приемлем для современного государства. Следовательно, пока есть рынок, должна быть и региональная политика компенсирующего характера.

В Кыргызстане проблемы формирования институтов, влияющих на выравнивание социально-экономического развития регионов Кыргызской Республики связаны с региональным управлением. Сохраняется унаследованный от Советского Союза принцип совмещения границ административно-территориальных, административно-учетных и функциональных. Попытки свести планирование к одному только бюджетному планированию оказываются явно неэффективными, в то же время т.н. народнохозяйственное планирование советского образца не может быть восстановлено. Если цели в их наиболее обобщенном виде, вроде умножения ВВП, формулируются на политическом уровне, то ни объекты, ни субъекты планирования не определены.

Логика пространственного развития, понимаемого как ключевой подход к задачам планирования и управления, не встраивается в существующую конструкцию управления, что делает непродуктивными любые попытки построить соответствующую работу внутри администраций.

Соответственно регионы выступают в первую очередь как канцелярии по дальнейшему распределению бюджетных средств. Ключевой для МСУ принцип субсидиарности, предполагающий максимальное приближение управляющей инстанции к уровню возникновения проблем,

практически не работает. Остается наследие советской плановой индустриализации, в виде городов и ПГТ, полностью зависимых от крупного предприятия.

Неэффективное размещение населения, недостаток ресурсов в точках реального роста, неэффективный рисунок транспортных коммуникаций, унаследованный от предыдущих эпох, – все это мощно тормозит развитие страны. Отсутствует какое-либо законодательное обеспечение, регламентирующее процесс организации разработки региональных стратегий. Еще не разработаны важнейшие документы, определяющие развитие инфраструктуры в стране и регионах (Генеральная схема пространственного развития, Генеральные схемы размещения объектов транспортной, энергетической и пр. инфраструктуры).

Существует распространенное мнение, что рыночно ориентированной стране региональная политика не нужна, как не нужны на государственном уровне и специальные институты, отвечающие за разработку и реализацию этой политики. Считается, что территории должны самостоятельно решать проблемы своего развития, а у государства есть другие заботы и приоритеты, требующие организационной и финансовой поддержки, например развитие рыночных инфраструктур и крупного бизнеса или выполнение социальных обязательств перед населением.

Мировой опыт убедительно показывает, что рыночные отношения в их чистом виде способны только порождать и углублять региональные проблемы. Со второй половины XX века диспропорции рыночного развития приобретают характер территориальных диспропорций.

За двадцать лет в условиях рынка конкуренцию между регионами выиграл только один город – Бишкек. По вкладу в экономику страны только у Бишкека имеется устойчивая тенденция роста, все остальные регионы имеют отрицательный тренд и становятся все «мелкими» для экономики всей страны. Экономика страны сильно зависит от одной территории – Чуйской области вместе с городом Бишкек. Здесь производится 58% ВВП всей страны, из них почти 40% приходится на один город – Бишкек. Вся промышленность оказалась сосредоточенной только в нескольких регионах – в Бишкеке, Чуйской, Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областях, что делает экономику других регионов наиболее уязвимой. Если взять Ошскую, Баткенскую, Таласскую, Нарынскую области и город Ош вместе, совместная доля этих пяти регионов в промышленном производстве страны не превышает 5,6%. Влияние Баткенской, Таласской, Нарынской областей и города Ош на экономику страны становится все менее значимым [6].

Для регулирования экономики государство применяет два основных институциональных инструмента – бюджетно-налоговую и денежно-кредитную политики. Оказалось, что оба инструмента не «наточены» на цели развития территорий. Доходы, самостоятельно собираемые местными бюджетами, имеют устойчивую тенденцию к сокращению, они стали меньше трансфертов, получаемых от республиканского бюджета. Зависимость территорий от перераспределительной политики «центра» усиливается. Государственный бюджет почти полностью зависит от од-

ного города – в Бишкеке собирается 70% налоговых доходов государственного бюджета. Денежно-кредитная политика не ставит задачу развития территорий, и как косвенное доказательство этого – вне Бишкека нет ни одного самостоятельного коммерческого банка. К сожалению, на остальных, «нестоличных» территориях также складываются сильные диспропорции. Экономически наименее развитым остается юг страны – в трех южных областях страны и в городе Ош проживают 52% населения, а вклад всех южных областей и города Ош в экономику страны составляет не более 28% ВВП республики. ВРП на душу населения в южной и северной частях страны отличается настолько, что люди как бы живут в разных странах. Можно констатировать, что от чисто либеральной политики наиболее сильно пострадала южная часть страны. Теперь ясно, что для этих двух частей страны требуются разные подходы со стороны государства.

Надежда на то, что рыночные силы сами по себе приведут к развитию территорий, не оправдались. Долгожданное развитие регионов на основе конкуренции не случилось. В итоге все активы и ресурсы были притянуты к одному городу – к столице страны, а остальные территории, кроме Иссык-Куля, теряют не только финансовые, но и людские ресурсы. В других, нестоличных частях страны, появились депрессивные территории – экономическая активность в моногородах затухает, в отдаленных и приграничных селах начались деградационные процессы.

Прошедшие «либеральные» годы, кроме вышеуказанных, чисто экономических проблем, породили также ряд вопросов, имеющих политическое, социальное и управленческое измерение, для ответа на которые не созданы соответствующие институты:

1. Территории, будь это конкретное село или целый регион – это производственно-технологическое пространство, где все подчинено законам рынка, или сложная социально-экономическая система, где не производство, а уклад жизни людей является определяющим? Какова цель государства – экономическая эффективность на селе или сохранение сельского уклада жизни? Как сделать привлекательной жизнь в небольших населенных пунктах? Ставим ли цели сохранения народа в существующих ныне селах или это определяется не государством, а рынком?

2. Две трети рабочих ресурсов находится на селе, а вклад сельскохозяйственной отрасли в экономику страны составляет всего лишь треть ВВП. Что делать с избытком трудовых ресурсов на селе, куда их вывезти?

3. Есть приграничные и высокогорные территории, которые не могут развиваться только рыночными механизмами, там никогда не будет ни производителей, ни потребителей в количестве, интересном для рынка. Есть моногорода, где как трудовые ресурсы, так и инфраструктура стала избыточной с точки зрения рынка. Должно ли государство поддерживать жизнедеятельность людей в таких территориях?

4. С точки зрения рынка, юг перенаселен людьми, а количество производства малое. А с точки зрения государства кто или что избыточно?

Государственная политика должна быть направлена на перемещение людей в другие места или на размещение производства на юге? Ныне люди с юга уезжают согласно законам рынка, а нужно ли держать их там – исходя из государственных интересов?

5. Диспропорции развития регионов в Кыргызстане – явный пример так называемого «провала рынка». Должно ли государство проводить политику выравнивания? В конституции нет понятия «региональная политика», это отражение того, что мы знаем, что делать с регионами?

6. Происходит интенсивная экономическая интеграция отдельных областей с другими странами, нежели чем с «внутренними» территориями. Государство эти тенденции должно стимулировать или сдерживать? Достаточно ли существующей дорожной и телекоммуникационной инфраструктуры для обеспечения связности северных и южных территорий страны?

7. Ежегодно в нашу страну въезжают тысячи человек из Таджикистана и Узбекистана, этот процесс имеет тенденцию роста. Возрастает роль территорий, имеющих выход к границе с Китаем, экономическая интеграция усиливается. При этом, количество одних только безработных в Китае в 50 раз больше, чем все население Кыргызстана. Какова политика нашего государства по регулированию этих межстрановых процессов?

8. Что делать там, в территориях, где законы рынка вообще перестают действовать? В отличие от макроэкономической политики, направленной на сопровождение рыночных сил, подстраивающейся под рыночные механизмы, региональная политика, как подсказывает наш опыт, должна ли активно противостоять рыночной стихии? Макроэкономика анализирует и регулирует отраслевую структуру экономики, а кто должен заниматься более важной для горной страны проблемой – анализом и регулированием территориальной структуры экономики? [6].

Анализ данных последних двадцати лет показывает, что мы не умеем решать задачи развития территорий и улучшения социальной жизни на местах. За эти годы мы научились проводить макроэкономическую политику, имеющую только временное, но не пространственное измерение. Сейчас есть концепция фискальной политики и есть государственные институты, реализующие эту политику. Есть монетарная политика – есть реализующий ее Национальный банк. Есть много других политик, институтов и схем, но, к сожалению, нет ни схем, ни институтов для развития территорий. Эта проблема была упущена из виду. Стратегического видения развития территорий нет, и делать это некому. Кадры, которым по плечу решение государственной задачи развития территорий, не подготовлены.

К сожалению, даже сегодня, по истечении двадцати лет независимого существования Кыргызстана, непонятно, какую альтернативу советской системе нам необходимо выбрать. Ради справедливости надо отметить, что формально, в виде официальных документов, были приняты как Концепция регионального развития страны, так и Стратегии развития областей на разные среднесрочные периоды. Но в реальности

существенного прогресса в развитии регионов не произошло. Эти документы не смогли определить стратегические ориентиры и не оказали реального влияния на социально-экономическое развитие регионов.

В итоге, как и двадцать лет назад, мы стоим перед выбором, какую стратегию регионального развития или развития территорий нам следует выбрать? Если бы все было хорошо с развитием территорий, никакой стратегии и не надо было искать. К сожалению, это не так, и мы вынуждены заниматься поиском своей стратегии.

Еще одной основополагающей проблемой в выравнивании социально-экономического развития регионов Кыргызстана является вопрос тесной связи административно-территориального устройства и перераспределения бюджетных ресурсов государства между центром и регионами.

Во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынок», которая, обобщая международный опыт и принимая во внимание складывающиеся в различных странах конкретные историко-экономические условия, доказывала, что децентрализация бюджетной системы, отвечающая необходимым критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста [1].

Последователи этой концепции обращают особое внимание на важность создания институциональных условий для эффективной децентрализации. Она сводилась к необходимости развития национального законодательства, которое должно обеспечить формирование на территориальном уровне полноценных органов власти, располагающих собственными налоговыми и бюджетными полномочиями и несущих ответственность за принимаемые решения, прежде всего перед местным населением. Это должно позволить установить тесную связь между предпочтениями населения региона, района или поселения и решениями соответствующих органов власти и максимально использовать выгоды децентрализации. При этом конкуренция между регионами, заинтересованность в экономическом развитии должны дисциплинировать местные органы государственной власти, стимулируя их проводить политику, способствующую предпринимательской деятельности и инвестициям.

В то же время существуют мнения и о том, что в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может привести к «безответственной» долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации, попыткам местных органов власти препятствовать реструктуризации экономики, к рискам ослабления финансовой дисциплины, экологическим проблемам и низкому качеству предоставления социальных благ. Кроме того, создание дополнительных фискальных органов и соответственно полномочий по администрированию налогов может негативно отразиться на деятельности предпринимателей. Отдельной проблемой может являться неготовность местных органов власти к осуществлению полномочий по качественному и эффективному предоставлению государственных услуг и

администрированию фискальных доходов бюджета, отсутствие необходимого для этого институционального и человеческого потенциала.

Таким образом, эффективность управления государственными финансами в условиях фискальной децентрализации требует поиска оптимального соотношения между предоставлением территориальным властям налоговой и бюджетной автономии, предоставлением услуг населению и установлением контроля над принимаемыми на этих уровнях соответствующими решениями. И этот процесс должен учитывать историко-культурную особенность населения, проживающего на данной территории.

Кыргызстан не стал исключением в проведении реформ по децентрализации фискальной системы. Фактически, старт таким преобразованиям был дан Указом Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994 г., с изданием которого в стране была заложена определенная основа развития местных органов власти. К 2002 г. было принято свыше 80 различных решений Президента и Правительства Кыргызской Республики по вопросам децентрализации государственного управления и развития местных органов управления (МСУ). В результате принятых мер закончился процесс перевода всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на принципы МСУ. К тому времени на территории республики функционировало 487 сельских, поселковых и городских органов МСУ. В коммунальную собственность органов МСУ было передано почти 10 тыс. объектов социальной инфраструктуры на общую сумму почти 8 млрд. сомов. Впервые в 2001 г. в республике были проведены всеобщие выборы глав МСУ.

Следующий этап реформ ознаменовался принятием Национальной Стратегии по децентрализации государственного устройства и развитию местного самоуправления до 2010 г., которая была утверждена Указом Президента КР 17 декабря 2002 г. В реализацию Стратегии был принят ряд основополагающих законодательных актов, в частности, таких как законы «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 г. и «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г., «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г., соответствующие законы о республиканском бюджете и пр., в которых закладывались основы финансовой самостоятельности местных властей. Дальнейшим шагом по реализации названной Стратегии было решение о внедрении пилотного проекта в отдельных айыл окмоту и городах районного значения по переходу на двухуровневую бюджетную систему. Согласно соответствующему указу Президента Кыргызской Республики с 1 июля 2006 г. осуществлялся переход на прямые финансовые взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами пилотных айыл окмоту и городов районного значения, минуя областной и районный уровень. При этом названным органам местной власти было предоставлено право самостоятельного формирования, утверждения, исполнения, а также контроля за исполнением соответствующего местного бюджета. Впоследствии на двухуровневую систему были переведены и остальные айыл окмоту.

На практике степень фискальной децентрализации, как правило, определяется следующими факторами. Во-первых, это наличие делегированных местным территориальным органам власти полномочий по распределению, финансированию, предоставлению государственных услуг жителям территории и полномочий по формированию доходов. Во-вторых, уровень распределения бюджетных средств государства между бюджетом центральной власти и бюджетами территорий.

В Кыргызстане, несмотря на принятые определенные меры по фискальной децентрализации, политика государства последних 10 лет не позволила в полной мере реализовать цели и задачи Стратегии, не удалось преодолеть имеющиеся проблемы системного характера в сфере государственного управления. В частности, не решены вопросы рационального распределения полномочий между центральным органом и органами местного самоуправления, обеспечения реальной финансовой самостоятельности территорий. Если по части делегирования территориальным органам власти полномочий по финансированию и предоставлению услуг населению есть определенное движение, направленное на децентрализацию, то в части формирования собственных доходов и распределения средств непосредственно между бюджетами территориального уровня, а также между бюджетом центрального уровня и бюджетами территорий есть серьезные проблемы.

И здесь одной из основных проблем являлось наличие неэффективных механизмов финансово-экономического регулирования, крайне ограниченных бюджетных ресурсов территорий, что было вызвано наличием непрозрачных и несовершенных процедур предоставления трансфертов со стороны центра, нестабильной и несправедливой системой расщепления регулируемых налогов между республиканским и местным бюджетами, и в целом низкой налоговой базой бюджетов территорий. Кроме того, ограничения в возможностях регулирования и сборов местных налогов снижало стимулы местных органов власти по увеличению базы и доходов по данным источникам.

Рассматривая в целом показатели республиканского и местных бюджетов прошедшего двадцатилетия, следует отметить тот факт, что, начиная с 1996 г. отмечается сравнительное уменьшение темпов роста доходов местных бюджетов. Так, при росте общих доходов госбюджета в 14,7 раз к 2010 г., доходы местных бюджетов увеличились в 9,3 раза. Начиная с 1995 г., доля доходов территорий в общих ресурсах страны снизилась с 51,2 до 26,3%.

Данный факт указывает на снижение ресурсного потенциала территорий, что при соответствующем росте потребностей ограничивает возможности по финансированию государственных услуг и в целом развития регионов. В данном случае усиливаются риски невозможности в полной мере и на должном качественном уровне обеспечить исполнение органами местной власти своих функций.

Основу доходной части местных бюджетов составляют налоговые поступления, трансферты республиканского бюджета и неналоговые платежи. Анализ структуры доходов местных бюджетов показал, что в

1997 г. произошло резкое уменьшение как объема, так и доли налоговых поступлений в общих доходах местных бюджетов по сравнению с предшествующим годом. Показатель доли снизился с 77,9 до 34,4%, и в последующем, к 2010 г. не превысил 41 %. При этом доля трансфертов возросла соответственно с 15,1% в 1996 г. до 49,5% к 2010 г.

Превышение объемов трансфертов над собственными источниками доходов местных органов власти имеет постоянный характер на протяжении последних 13 лет [1].

Серьезное снижение потенциала собственных доходов бюджетов территорий и соответствующий рост показателей трансфертов из республиканского бюджета усиливает зависимость региона от центра и фактически указывает на усиление финансовой централизации. Также снижается и доля доходов от местных налогов, за период 2000–2008 гг. она снизилась с 68 до 51%, а в 2010 г. составила лишь 26,6%. Указанная тенденция снижения доли собственных и постоянных источников покрытия расходов регионов, которая, наряду с аналогичной негативной тенденцией по доходам республиканского бюджета, увеличивает риски по обеспечению устойчивости бюджетов местных властей и является угрозой системного характера. Например, в случае недопоступления в республиканский бюджет доходов разового характера или внешней помощи данный факт автоматически не позволит обеспечить необходимыми трансфертами местные бюджеты, которые в свою очередь не смогут профинансировать свои расходы, включая защищенные статьи (учитывая большую долю трансфертов от центра).

Анализ практики формирования местных бюджетов многих стран показывает, что более 60% всех доходов территорий формируются за счет налоговых поступлений, из которых около 70% составляют поступления от местных налогов.

Тенденция снижения, как в целом доли местных бюджетов, так и собственных налоговых средств территориальных органов власти, можно объяснить следующими причинами. На протяжении прошедшего периода происходило постоянное уменьшение, как количества, так и базы обложения местных налогов и сборов. Только в 2009 г., несмотря на введение налога на недвижимость, количество местных налогов было сокращено с 16 до 2, с преобразованием 2 видов сборов в разряд неналоговых платежей (сборы за вывоз мусора и за парковку автотранспорта). Сокращение доходной базы территорий происходило также за счет пересмотра в пользу центра поступлений по общереспубликанским налогам, распределяемым между республиканским и местными бюджетами либо полностью поступающим в бюджет региона. В частности, в том же периоде количество подобных источников было сокращено с 10 до 6 (с учетом налогов, уплачиваемых по специальным режимам и с отдельных видов доходов). В основном сокращение коснулось гг. Бишкек и Ош.

Еще одной из причин снижения потенциала местных бюджетов является отсутствие должной заинтересованности местных органов власти в расширении базы местных налогов и отчислений, поступающих в

бюджет территории, а также в поисках дополнительных источников доходов. Это связано в основном с двумя причинами.

Во-первых, с ограниченными законодательными возможностями территориальных властей по регулированию местных налогов. Так согласно действующему Налоговому кодексу местные органы власти могут оказывать только содействие налоговой службе по учету и сбору налогов, при этом отсутствуют полномочия по непосредственному администрированию местных платежей. В то же время нужно отметить и тот факт, что при наличии у местных властей некоторых полномочий по регулированию налоговой базы отдельных местных налогов, на практике такие права не востребованы. В частности, местными кенешами не были использованы законодательные полномочия по увеличению ставок земельного налога на сельскохозяйственные земли.

Во-вторых, отсутствие стимулов к увеличению доходного потенциала местных органов связано с существующей системой предоставления грантов из республиканского бюджета. Несовершенный и непрозрачный механизм предоставления грантов, в особенности – выравнивающих, когда средства из центра выделяются фактически на покрытие дефицита бюджета, привели к иждивенческой позиции территориальных властей. Местные органы власти считают, что необходимые средства для региона выделит или должен выделить центр. Подобная позиция привела к ситуации, когда местные органы, по сути, теряли интерес к поиску и выявлению дополнительных источников увеличения своих доходов. В частности, в полной мере не используется потенциал увеличения доходов по неналоговым платежам, таким как: плата за аренду помещений, земельных участков (в том числе за земли фонда перераспределения, пастбищ), от продажи объектов муниципальной собственности, сборы за парковку автотранспортных средств и др. Хотя, здесь, безусловно, присутствует и теневой, коррупционный момент. Нет должной активности по привлечению других источников, а именно по льготным заимствованиям, по привлечению средств за счет муниципальных лотерей и пр.

Следует отметить, что несовершенство вопросов формирования доходов территорий, механизма перераспределения средств между центром и регионами привели к серьезной диспропорции ресурсного обеспечения между регионами. Несмотря на то, что выравнивающие гранты рассчитываются и распределяются на основе формулы, утвержденной Правительством Кыргызской Республики, которая учитывает финансовый разрыв между потенциалом доходов и потребностями местного бюджета на финансирование расходов местного сообщества, однако на практике подобная формула не применяется.

Негативно сказывается и практика частого пересмотра нормативов отчислений налоговых поступлений между уровнями бюджетов, которые ежегодно устанавливаются законами о республиканском бюджете. Это нарушает основной принцип формирования доходов бюджета – стабильности и отрицательно влияет на формирование территориями реального прогноза своих доходов, осуществление расчета ресурсных возможностей, в целом на развитие региона.

На протяжении предыдущих лет значительный объем расходных обязанностей относящихся к ведению Правительства, был делегирован нижестоящим уровням власти без передачи полномочий в сфере установления источников доходов. В результате у большинства областей и районов возник дисбаланс между расходными обязательствами и доходными возможностями. В результате одни регионы, такие как Бишкек могут не только выполнять возложенные на них обязательства, но и проводить самостоятельную бюджетную политику, в то время как бюджеты других регионов оказались перегружены возложенными на них обязательствами при отсутствии источников для их финансирования.

Сложившаяся ситуация привела к тому, что фактически местный бюджет не стал самостоятельным. Существовавшая бюджетная система Кыргызстана в реальности была построена на принципе централизма, означающем не только высокую степень централизации бюджетных средств на верхнем уровне бюджетной системы, но и почти безграничные возможности перераспределения денежных средств между различными уровнями бюджетной системы на основе централизованно принимаемых решений.

Подводя итоги, можно выделить следующие основные проблемы в сфере политики децентрализации:

1. Существующее законодательство не дает в полной мере четкого и ясного определения функций между уровнями управления.

2. Правительство фактически по своему усмотрению регулирует расходные и доходные обязательства между уровнями бюджетной системы в целях снятия нагрузки с республиканского бюджета, в том числе путем:

- передачи финансирования расходов на местные бюджеты без подкрепления источниками. При этом существующий механизм выравнивания фактически не реализует своей задачи;
 - «расщепления» поступлений от республиканских налогов между уровнями бюджетов, существующий механизм которого фактически приводит к несправедливому распределению этих средств.
- Все это усугубляется наличием ограниченных полномочий по администрированию местных налогов.

3. Слабая институциональная база территориальных органов госуправления, дефицит необходимого человеческого и методологического потенциала. Непрозрачность работы и наличие условий для коррупции в сфере определения источников формирования доходов и расходования бюджетных средств.

Список использованной литературы:

1. Абдыкашмов О.А. Фискальное стимулирование развития регионов и пересмотр политики фискальной децентрализации // *EconotClub_kg.mht*
2. Дыйканбаева Т.С. Дисбаланс в социально-экономическом развитии регионов и уровне благосостояния граждан // *EconotClub_kg.mht*
3. Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // Журнал «SPERO» №9, осень-зима 2008, с. 7–22.

4. Отчет о мировом развитии 2009: Перестраивая экономическую географию. Доклад Всемирного Банка. //http://www.seinst.ru/page190
5. Третьяков А.В. В поисках модели регионального управления Кыргызской Республики //EconotClub_kg.mht
6. Шайымкулов М.О. Проблемы и подходы к развитию территорий// EconotClub_kg.mht
7. Krugman P.R. Geography and Trade. – Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

Турдумамбетов Б. У.,
кандидат экономических наук

МИРОВОЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Неравномерность развития различных регионов единого государства характерна для всех стран мира. Это часто является причиной недовольства как «богатых», так и «бедных» регионов, повышает уровень социальной напряжённости в стране и вызывает различного рода конфликты. Проблема неравномерности в уровне социально-экономического развития регионов относится к числу важнейших внутривнутриполитических целей практически любого государства.

Для небольших по занимаемой площади стран, с территориально неравномерно развитой экономикой, как правило, характерны не чрезмерные, но заметные межрегиональные контрасты в уровне социально-экономического развития.

Кыргызская Республика уникальна по занимаемой площади, степени территориальной социально-экономической дифференциации и этническому разнообразию. В основе дифференциации регионов лежат природно-климатические, культурно-исторические факторы и результаты процесса формирования территориальной структуры хозяйства.

Неравномерность развития регионов страны объясняется их специфическими особенностями. Регионы республики различаются по своим площадям, природно-экономическому потенциалу, количеству населения и его размещению, структуре хозяйства и специализации.

Во многих странах с рыночной экономикой проводится успешная финансовая политика межрегионального выравнивания, основой которой являются *региональные налогово-бюджетный и структурно-инвестиционный механизмы*. К примеру, объём произведённого национального дохода различается между штатами США лишь в 1,3 раза, а собственные бюджетные доходы на душу населения между землями ФРГ – в 1,5 раза.

Суть региональной налогово-бюджетной политики состоит в непосредственном воплощении «территориальной справедливости» применительно к условиям конкретной страны и определении системы взаимоотношений Центра и регионов. Система государственного выравнивания региональных диспропорций, как правило, закреплена конституционно.

Для каждой страны возможен выбор в широком диапазоне между двумя полярными моделями организации бюджетной системы: *конкурентной и кооперативной*¹.

Конкурентная модель обладает следующими основными особенностями:

- высокой степенью децентрализации управления;
- высокой степенью финансовой независимости и самостоятельности региональных властей (совместное федерально-региональное

¹ Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. 2000. №1.

использование налоговых баз, закрепление за каждым уровнем власти своих налогов);

- слабым участием центрального правительства в политике выравнивания горизонтальных диспропорций.

Важнейшим условием эффективного функционирования данной модели является инициативность населения и руководства регионов. Примером конкурентной модели организации бюджетно-налоговой системы является американская система «бюджетного федерализма», характеризующаяся большой степенью независимости регионов от Центра и минимизацией его перераспределительных функций. Американские законодатели убеждены, что «централизованное» бюджетное выравнивание может подорвать стимулы к поиску новых бюджетных доходов и к экономии государственных средств, ослабить ответственность властей штатов перед их избирателями. Поэтому в США практически отсутствует привычное для России перераспределение средств отдельным штатам из федерального бюджета.

Вместе с тем в США на протяжении всей истории, и особенно в последние десятилетия, был выработан достаточно эффективный механизм государственного управления выравниванием межрегиональных бюджетных диспропорций. Основными его компонентами являются: *бюджетное самофинансирование штатов и система финансирования федеральных целевых программ.*

В штатах установлены те же налоги по наименованию, которые собираются в федеральный бюджет, – подоходный налог с населения и налог на прибыль корпораций. Однако право установления этих налогов является исключительной прерогативой самого штата. Большинство штатов имеют собственные налоговые службы. Так обеспечивается равновесие штатов и федеральных властей в бюджетной сфере.

В результате к настоящему времени в США сложилась весьма эффективная система самофинансирования местных органов власти: 92,3% доходов штатов составляют собственные доходы, 88,6% которых приходятся на региональные налоги. Таким образом, региональные бюджеты США в своих финансовых средствах менее чем на 12% зависят от федерального правительства.

Разделение налоговых источников и широкие права штатов и муниципалитетов в сфере налогообложения заложили основу вертикальной сбалансированности бюджетной системы США.

С 1988 г. механизм бюджетного самофинансирования был дополнен системой финансирования федеральных целевых программ.

В настоящее время в США реализуется более 500 целевых федеральных программ финансирования нужд штатов и графств с помощью целевых трансфертов. Одно из важнейших направлений финансирования связано с реализацией социальных программ. В целом трансферты из федерального бюджета покрывают около 20% расходов штатов.

Кооперативная модель получила более широкое распространение в мире и обладает следующими особенностями: значительное участие властей всех уровней в функциях перераспределения национального

дохода и макроэкономической стабилизации; долевое участие разных уровней власти в главных национальных налогах; утверждение принципа территориальной справедливости. Наибольшее развитие кооперативная модель получила в ФРГ.

Важнейшим положением Конституции ФРГ служит признание равноценными потребностей федерации, земель и общин в финансовых средствах, что на практике означает примерно равную долю налоговых поступлений в доходной части бюджетов всех уровней. Для удовлетворения этого требования осуществляется сложное многоступенчатое перераспределение налоговых поступлений между бюджетами.

Согласно Конституции ФРГ существуют общие налоги (с долевым распределением) и налоги федерации, земель и общин. Каждая земля (община) может вводить любой налог, но он не должен повторять федеральные налоги. Нельзя также увеличивать ставки федеральных налогов. Федерация имеет исключительные полномочия на акцизы на крепкие напитки. Землям принадлежит поимущественный налог, налог с наследства и дарений, налог с владельцев автомобилей, акциз на пиво. Общинам принадлежат промысловый налог и местные потребительские налоги. К общим налогам относятся подоходный, корпорационный и НДС.

В реальной практике у федерации решающие права и в отношении тех налогов, что переданы землям и тех, что частично у них остаются. Объясняется это тем, что федерация следит за единообразием налогов у разных земель и потому определяет законодательство и по налогам, остающимся у них.

Специфика бюджетной системы Германии состоит в наличии сложного механизма вертикального и горизонтального выравнивания, закреплённого в Конституции. Главным инструментом вертикального выравнивания является распределение поступлений от НДС между федеральным и совокупным бюджетом земель. Для горизонтального выравнивания используются прежде всего общие налоги, направляемые в бюджеты земель.

Особое значение в ФРГ придаётся выравниванию налогового потенциала земель с помощью системы горизонтальных трансфертов. При этом не ставится задача – добиться стопроцентного горизонтального выравнивания налогового потенциала. Земли, налоговый потенциал которых оказывается в диапазоне 100–102 % от среднего уровня по стране, в процессе выравнивания обычно не участвуют. Таким образом, удаётся повысить налоговый потенциал бедных земель до 95%. Дальнейшее выравнивание достигается с помощью дополнительных федеральных субсидий.

В Германии, как и во многих других странах, используются целевые трансферты, которые специально предназначены для развития «проблемных» территорий. В 1995 г. была введена в действие десятилетняя программа «Восстановление Востока», согласно которой новые федеральные земли будут ежегодно получать дополнительную помощь в размере 6,6 млрд марок на развитие хозяйственной инфраструктуры.

Достоинствами кооперативной модели бюджетного федерализма являются экономичность централизованного сбора налогов и широкие возможности по аккумулярованию средств в целях горизонтального выравнивания положения территориальных бюджетов. Кроме того, такая модель предполагает единство правил при распределении налоговых поступлений, тем самым исключая подозрения в несправедливости по отношению к какому-либо региону.

Недостатки модели связаны с опасностью излишней централизации налоговых функций и увеличением объема перераспределения налоговых поступлений через федеральный бюджет. Данная модель не стимулирует экономическую активность властей слаборазвитых регионов, порождая в них иждивенческие настроения. Напротив, в регионах-донорах усиливается недовольство в связи с постоянным оттоком значительной части заработанных ими бюджетных поступлений на цели «горизонтального» перераспределения.

Необходимость государственного управления региональным социально-экономическим развитием во многом обусловлена несовершенством рыночного механизма и его неспособностью решать современные проблемы развития как на общегосударственном, так и на региональном уровне. Одной из ключевых проблем управления на всех уровнях в условиях рыночной экономики является создание системы общественного контроля – на внутрифирменном, муниципальном, региональном и общегосударственном.

В идеале институциональная среда регионального управления социально-экономическим развитием должна соответствовать следующим критериям: демократичность, направленность на достижение желаемых результатов; обладание достаточной силой воздействия; достаточная простота для понимания; использование системы социально-психологических мотиваций; адаптивность; стимуляция прогрессивного развития.

Процесс формирования и становления институтов механизма регионального управления, обеспечивающих функционирование рыночной системы, происходит в условиях, активно противодействующих этому процессу:

- рыночная система Кыргызской Республики характеризуется несформировавшимися рынками основных ресурсов: труда, капитала, земли;
- невозможность заимствования механизмов управления, используемых в странах с развитыми рынками, где соотношение между спросом и предложением устанавливается преимущественно с помощью механизма саморегулирования, элементы которого носят экономический характер;
- при разработке механизмов регионального институционального управления развитием рыночных отношений необходимо учитывать высокую адаптированность экономики регионов Кыргызстана к административно-распределительным отношениям в силу ряда объективных причин.

Институциональные основы управления на региональном и муниципальном уровнях включают правовые, экономические и организационные формы воздействия на процесс социально-экономического развития региона:

- прямое участие в развитии инфраструктуры региона посредством прямого бюджетного финансирования, образования и использования внебюджетных средств и фондов и т.д.;
- установление льгот производителям, работающим на насыщение внутреннего рынка;
- разнообразная правовая и финансовая поддержка предпринимателей, участвующих в развитии агропромышленного комплекса и обеспечивающих наполнение рынка потребительских товаров.

Одним из элементов, повышающих эффективность регионального управления, являются структуры, охватывающие различные институты: законы, правила игры, определенные кодексы поведения, типы отношений и связей.

Особое значение приобретают создание институциональной среды в регионах Кыргызской Республики, проблемы формирования цивилизованных мотиваций поведения человека, адекватных условиям рыночной экономики. Государственные и общественные институты получают особое значение в процессах формирования институциональной среды и построения цивилизованной рыночной экономической системы, как в отдельных регионах, так и в масштабах всей республики.

Как известно, институциональное развитие экономики региона происходит под влиянием взаимодействия между институтами и организациями (институты определяют «правила игры»; а организации – это «игроки»). Новые институты возникают тогда, когда появляются новые возможности получения прибыли, которая не может быть получена в уже существующей институциональной среде.

Как интеллектуальный результат воспроизводственной деятельности людей, обществ и государств, институциональная среда формирует соответствующие транзакционные отношения, которые в итоге влияют на транзакционные издержки жизнедеятельности людей. Высокий уровень человеческих, демократических отношений в обществе предполагает наличие развитых, обоснованных и согласуемых с законами транзакционных отношений и издержек. Важно то, что они имеют возрастающую по своей сложности интеллектуальную природу, но материализуются в итоге в благосостоянии и продолжительности жизни граждан, безопасности их общественной жизнедеятельности и создании основ устойчивого развития.

Формирование благоприятной институциональной среды может быть осуществлено по следующим основным направлениям:

- 1) создание институциональной среды для равноправного существования и развития различных форм собственности;
- 2) образование плюралистических форм собственности, снимающих противоречие между собственником и несобственником в процессе производства и распределения;

- 3) формирование в экономике «ответственной» и «ограниченной» системы частной собственности, способствующей процветанию общества и каждого его члена в отдельности;
- 4) создание экономической заинтересованности в наделении работников собственностью и в развитии на предприятиях рабочей собственности, создание фирм на принципах соединения труда и капитала;
- 5) резкое расширение числа субъектов одного объекта собственности и делегирование части прав собственности несобственникам (работникам или их профессиональным организациям, органам местного самоуправления, доверительным организациям или трастам);
- 6) формирование системы социального партнёрства.

Переход к устойчивому развитию Кыргызской Республики в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех её регионов.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени должны соответствовать задачам устойчивого развития Кыргызстана, но при этом необходим учет местных особенностей, предусматривающий, в частности:

- формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;
- выполнение природоохранных мероприятий на селитебных (жилых) и незастроенных территориях населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;
- осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;
- реконструкцию региональной экономической системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

Формирование эффективных региональных институтов нужно для появления нормативно-правовой основы экономического планирования и функционирования рыночных механизмов, а также для проведения целенаправленной социально-экономической и финансовой политики на местах.

Общие подходы к формированию конкретных механизмов сценария устойчивого развития предполагают ряд отличительных черт:

- интеграция природоохранных аспектов и включение их в процесс разработки и принятия экономических решений, повышение ответственности природоохранной политики, введение жестких санкций за загрязнение окружающей среды;

- расширение базы экономического роста путем стимулирования малого бизнеса и предпринимательства; участие значительной части населения в предпринимательской деятельности как один из факторов устойчивого развития;
- оптимальная передача властных полномочий правительства региональным органам государственной власти и местного самоуправления как важнейший инструмент решения всех задач, связанных с развитием территории; право территории самостоятельно определять цели социально-экономического развития должно быть подкреплено адекватными финансовыми возможностями и механизмами.

Опыт развивающихся стран показывает, что региональные институты развития – это чаще всего финансовые институты, банки развития, венчурные и гарантийные фонды, разного рода консалтингово-консультационные центры, ассоциации, агентства продвижения товаров. Их основная функция – развитие новых рынков, внедрение инноваций. По структуре и способу финансирования они подразделяются на несколько видов. Одни – негосударственные, имеющие паритетное финансирование, но при этом распределяющие госсредства напрямую. Классическим примером является Фонд Чили.

Фонд Чили – это частная некоммерческая организация, специализирующаяся на управлении технологическими проектами, предоставлении технологических услуг (например, помощи в сертификации, оформлении лицензий, подготовке кадров), и на инкубации инновационных компаний в нишах технологий среднего уровня. Области специализации Фонда: агробизнес, морские ресурсы, лесная и лесоперерабатывающая промышленность, туризм, экология и образование. Источники финансирования – государственный бюджет на НИОКР, средства частных компаний и лиц, и собственные ресурсы¹.

Пример Фонда Чили поучителен по нескольким причинам. Во-первых, он показывает принципиальную возможность взаимодействия рыночных и нерыночных институтов в инновационных процессах, особенно в процессе организации и управления рискованными государственными инвестициями в рамках бизнес проектов и вне поля бюрократических ограничений. Во-вторых, заслуживает внимания одновременная постановка и гармонизация коммерческих и социальных задач. В-третьих, представляется важной высокая адаптивность организации: ее задачи, механизм управления и принцип финансирования проектов изменялись вслед за сменой макроэкономической ситуации, рыночного спроса на инновации и по мере накопления опыта и репутации в бизнес сообществе. Причем среда для деятельности Фонда имеет много общего с постсоветскими обстоятельствами: сегментированная инновационная система, в которой практически не пересекаются академические и университетские НИОКР с промышленным сектором; консервативная банковская система, не склонная кредитовать технологические компании; низкая активность крупных промышленных корпораций в инновационной сфере;

¹ <http://www.hse.ru>

а также сосредоточенность правительства на поддержке малого и среднего бизнеса с максимальным эффектом занятости при низком внимании к поддержке экономики знаний. Другой проблемой Чили остается отсутствие спроса на технологическую активность с высокой добавленной стоимостью.

Фонд Чили был создан в 1976 году в результате сделки между правительством и компанией ИТТ: в обмен на возвращение национализированной прежним правительством компании ее законным владельцам последние приняли на себя обязательство создать и профинансировать новый институт, призванный стимулировать инновационный рост экономики Чили. Начальные инвестиции составили 50 миллионов долларов, ИТТ получила контракт на управление фондом в течение 10 лет. Были выбраны два основных направления деятельности: телекоммуникации (в связи со специализацией ИТТ) и пищевая промышленность. Введена система проектного финансирования с ориентацией как на коммерческие, так и социальные результаты проектов.

Однако телекоммуникационные инновации оказались неуспешными: местные разработки не могли конкурировать с уже ставшими массовыми технологиями транснациональной ИТТ, которые к тому же поставлялись на льготных условиях вместе с оборудованием. Сыграло свою роль и недоверие к новому институту со стороны местного бизнеса, поскольку для завоевания репутации (в настоящее время – одного из основных конкурентных преимуществ организации) требовалось время и история успешной реализации проектов. Из неуспеха был извлечен важный урок: Фонд переориентировался с поддержки амбициозных проектов НИОКР на заимствование технологий среднего уровня на международном рынке (которые в пищевой отрасли не имели барьеров защиты интеллектуальной собственности), и сосредоточился на гибких экспортных кластерах агробизнеса.

В целом политика Фонда в отношении технологических заимствований и защиты прав интеллектуальной собственности заслуживает отдельного разговора. Так, Фонд занимался активным поиском рыночных ниш, в которых можно было добиться конкурентоспособности и «запустить» целые подотрасли промышленности в рамках модернизации традиционных технологий, не защищенных строгими патентами. Институциональное оформление патентного права обычно происходило после того, как национальные фирмы достигали высокого уровня развития своего инновационного потенциала и только потом проявляли желание защитить свои достижения. Также активно использовались возможности регионального и зонального режима защиты прав.

Вместе с организационными нововведениями Фонд перешел от бюджетного субсидирования к смешанному финансированию и схеме возвратности проектных инвестиций по мере выхода на коммерческую самостоятельность бизнесов и их последующую продажу. Так, в период между 1976 и 2003 годами ежегодный бюджет Фонда вырос с 2.3 до 24 миллионов долларов, а доля самокупаемых проектов – с 0 до 87%. Это было связано как с низким внутренним спросом на инновации со

стороны частного бизнеса, который практически не инвестировал в рискованные технологические проекты, так и с неожиданной эффективностью механизма внедрения и распространения технологий с помощью создания и продажи технологических компаний. За двадцать лет Фондом была создана 61 фирма, две трети проданы на рынке. Пик успеха Фонда пришелся на середину 1980-х годов, когда были проданы четыре наиболее успешных компании: культивирование антарктического лосося (технология заимствована в США и Канаде); производство говядины в вакуумной упаковке (США), промышленное выращивание ягод и культивирование морепродуктов. Только продажа лосося на мировом рынке приносит сегодня Чили 1.3 млрд. долларов в год.

Главный фактор успеха – создание инновационной управленческой команды из предпринимателей, которые проявили интерес и готовность рисковать не только в коммерческих, но и в национальных целях. К тому же они поддерживали хорошие связи с единомышленниками в правительстве, так что Фонд имеет одобрение и ограниченное финансирование со стороны государства, оставаясь при этом бизнес организацией, а не государственным учреждением.

Под единой крышей фонда оказались объединены практически все элементы инновационного процесса, от идентификации рыночных ниш до конструирования стоимостных цепочек и создания компаний. Так что Фонд стал системным интегратором инновационных проектов, посредником между государством и частным бизнесом, и в конечном счете успешной демонстрационной моделью нового инновационного института.

Обращает на себя диверсифицированная структура бизнеса Фонда, включающая услуги, обучение, управление технологическими проектами, венчурное предпринимательство. Таким образом, сформирован портфель коммерчески жизнеспособных проектов, обеспечивающих финансовую устойчивость и некоторое пространство независимости Фонда.

Фонд остается лидером инновационного бизнеса в Чили почти тридцать лет. Чтобы избежать старения организации, Фонд все время экспериментировал, искал новые проекты и способы их реализации, а также сделал ставку на «экстравагантных олигархов», готовых рисковать не только ради прибыли.

Другие институты – это государственные посредники, вкладывающие деньги в уставные капиталы частных инвестиционных венчурных фондов. Они могут инвестировать как внутри, так и вне страны. Это может показаться странным, ведь речь идет о региональных институтах развития. Но опыт некоторых стран показывает, что если в стране нет инфраструктуры для инновационного бизнеса, но деньги есть, и немалые, то стоит вкладываться в венчурные фонды других стран, набирать там опыт и контакты.

Региональные институты развития становятся своеобразными посредниками между властью и бизнесом, между разработчиками и потребителями. Примером такого посредника может служить агентство поддержки чешского бизнеса Czech Trade, созданное министерством

промышленности и торговли Чехии для способствования экспорту, а также развитию малого и среднего бизнеса. С его помощью в республике организованы школы для бизнеса, где предприниматели получают практические и теоретические знания по международному бизнесу. Агентство работает и за рубежом (имеет 32 офиса в различных странах мира).

По сути, Czech Trade помогает бизнесу подписывать контракты и потом следить со статистической точки зрения за их исполнением, при этом все риски берет на себя предприниматель.

В Кыргызстане региональные институты развития только начинают создаваться. И формирование крупных финансовых фондов регионам страны пока не под силу. Поэтому чаще всего они концентрируются на поддержке малого бизнеса, как это и делает различные небольшие фонды поддержки малого предпринимательства.

В то же самое время, присутствие профессиональных посредников в виде региональных институтов развития, которые могли бы реализовывать капиталоемкие проекты, необходимо. В Кыргызстане практически нет структур-посредников, которые могут соединить потребителей инноваций и разработчиков. Проблема в том, что разработчики не могут или не умеют предлагать свои инновации сами, без посредников, а бизнес не в состоянии предвидеть спрос, так как сегодня большинство руководителей предприятий не имеют соответствующие знания.

*Супатаев Э.А.,
научный сотрудник Института экономики
им. акад. Дж.Алышбаева НАН КР*

РЫНОЧНЫЕ ИНСТИТУТЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ВЫРАВНИВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Институты – достаточно двусмысленная категория. Ученые, писавшие на эту тему, не дали четкого определения, что такое институты. Более того, с точки зрения экономических перспектив институты определялись по-разному. Например, Эльстер пишет, что институт можно охарактеризовать как законно принудительный механизм, изменяющий поведение с использованием силы, и это самый поразительный его аспект.

Другое определение дает Д. Норт, который под институтами понимает правила игры в обществе или, более формально, созданные людьми ограничения, формирующие взаимодействие людей.

Институты создают структуру стимулов обмена, общественного, политического или экономического. Институты являются как формальными законами (конституции, законодательства, права собственности), так и неформальными правилами (традиции, обычаи, кодексы поведения). Институты создавались людьми с целью обеспечения порядка и устранения неопределенности в обмене. Такие институты вместе со стандартными ограничениями, принятыми в экономике, определяли набор альтернатив и, таким образом, определяли издержки производства и обращения и, соответственно, прибыльность и вероятность привлечения к экономической деятельности. Джек Найт считает, что “институты – набор правил, структурирующих общественные взаимоотношения особым образом, знанием которых должны обладать все члены данного сообщества”.

Институты рынка – это, прежде всего, нормы, регулирующие рыночные отношения и организации, которые являются носителями этих норм.

Рыночные институты – коммерческие банки, фондовые биржи, страховые компании, аудиторские конторы, биржи труда, юридические конторы, информационные центры, рекламные бюро.

Рыночные институты включают в себя биржи, банки, посреднические структуры, маркетинговые, консалтинговые, аудиторские и правовые организации, страховые компании, средства деловой коммуникации, транспорт, систему подготовки кадров, информационные системы и др.

Условно рыночную инфраструктуру можно подразделить по видам объединений (баз) субъектов инфраструктуры, главная задача которых – обеспечение функционирования рынка.

Среди таких объединений выделяют:

1) *организационные объединения* рыночной инфраструктуры (биржи, оптовые, брокерские, дилерские и другие посреднические организации, коммерческие структуры крупных промышленных объедине-

ний, комбинатов, концернов, предприятия мелкооптовой и розничной торговли);

2) материальную базу рыночной инфраструктуры (складское и тарное хозяйство, транспортные системы);

3) информационные базы рыночной инфраструктуры (информационные и справочные системы по продукции производственно-технического назначения и товарам народного потребления, производителям и потребителям продукции и услуг, ценам, курсам валют, банковским процентам, котировочным ценным бумагам);

4) кредитно-расчетную базу рыночной инфраструктуры (банковские и страховые учреждения, кредитно-сберегательные структуры, обеспечивающие бесперебойность расчетов при реализации товаров и услуг, создание необходимых товарных запасов и финансовых резервов, а также финансирование инвестиций);

5) кадровую базу рыночной инфраструктуры (специалисты различной квалификации и специальности, необходимые для предприятий и организаций рыночной инфраструктуры);

6) организации, осуществляющие подготовку и переподготовку кадров соответствующих специальностей;

7) органы трудоустройства;

8) нормативно-правовую базу рыночной инфраструктуры (нормы и правила регламентации отношений субъектов рыночного хозяйства в процессе реализации товаров и услуг, гарантирующие на рынке правопорядок и учет интересов общества).

Рыночная инфраструктура облегчает проведение товарообменных операций, повышает эффективность работы всех структурных звеньев рыночной экономики.

В современных условиях экономическая система Кыргызстана претерпевает существенные изменения трансформационного рода, связанные с началом нового этапа развития. Институты, воздействуя на экономическую систему, определяют стратегические направления ее трансформации, задают возможные варианты реализации и согласования экономических интересов, а, следовательно, определяют формальные и неформальные институциональные границы для субъектов экономической системы. При этом все субъекты рыночной экономики заинтересованы в общем институциональном порядке и поэтому, институциональные изменения тесно связаны с механизмами и способами осуществления государственной власти в обществе, так как именно через нее реализуются интересы в формальных институтах. Новые рыночные институты организации и управления закладывают институциональные основы рыночной экономики и придают отношениям соответствующее институциональное оформление. Актуальны вопросы институционализации для рыночной трансформации административной экономической системы, так как вне институтов сам переход общества к качественному новому состоянию не может состояться.

В переходный период развитие регионов Кыргызстана определялось двумя группами факторов: естественными (наличием природных ресур-

сов, географическим положением, унаследованной инфраструктурой и промышленностью, структурой человеческого и социального капитала) и институциональными (структурой и концентрацией собственности на территории региона, сложившимися взаимоотношениями с республиканским центром, отношениями между региональными и местными администрациями и бизнесом, функционированием региональной судебной системы, наличием активных групп населения). Среди регионов Кыргызстана следует выделить три основные группы:

1. Относительно развитые регионы, характеризующиеся высоким уровнем накопленного научно-технического потенциала, значительной долей промышленности в структуре экономики, объемом привлеченных инвестиций, бюджетные расходы на одного жителя.

2. Среднеразвитые регионы, в которых значения приведенных макроэкономических показателей приближены к средним по стране.

3. Слаборазвитые – стагнирующие проблемные регионы – отличающиеся крайне низкими темпами развития и выделяющиеся по таким качественным признакам, как особая кризисность проявления крупных институциональных проблем, создающих угрозу социально-экономической стабильности.

К первой группе относятся г. Бишкек, Чуйская и Иссык-Кульская области, в которых динамика доли ВРП в ВВП с 2005 по 2009 гг. составила соответственно 33,1 и 36,5%; 17,5 и 15,7%; 13,1 и 13,7%, а ВРП на душу населения по этим регионам превысил среднереспубликанский уровень от 1,01 (Чуйская область) до 2,2 раза (г. Бишкек) и соответствовал следующим значениям в порядке выше приведенной последовательности: 84,6; 39,8 и 64,7 тыс. сомов. Эти регионы являются основными донорами республиканского бюджета. Однако в них не удастся решать проблемы модернизации и альтернативного развития.

Ко второй группе может быть отнесена Таласская область. Ее макроэкономические показатели с определенной долей условности можно охарактеризовать как близкие к среднереспубликанскому уровню. ВРП на душу населения в 2005 г. составил здесь 21,3 тыс. сомов (средне-республиканский показатель – 20,1 тыс. сомов), в 2009 г. – 27,4%.

В третью группу – слаборазвитых регионов – входят Баткенская, Жалалабатская, Ошская, Нарынская области и г. Ош, по которым ВРП на душу населения в 2009 г. составил 16,5; 24,7; 28,9; 18,9; 27,7 тыс. сомов, что соответствует 42,1; 63,0; 73,7; 48,2; 70,7% республиканского показателя. Слаборазвитые проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из республиканского бюджета.

На современном этапе рыночные институты наиболее развиты в Чуйском и Иссык-Кульском регионах. И менее развиты в остальных областях и регионах. Имеется относительно неплохо развитая рыночная инфраструктура: банки, страховые компании, транспортная система, информационные системы, предприятия туризма, горнодобывающая промышленность и т.д. Но имеются определенные проблемы, такие как низкая покупательская способность, низкие доходы, отсутствие высокоразвитых технологий, отсутствие дешевых кредитов. Чтобы работали

рыночные институты, необходимо наличие развитой рыночной инфраструктуры. Местное население не имеет ни материальных, ни социальных ресурсов для организации частных предприятий составляющих рыночную инфраструктуру. Исходя из вышеизложенного мы считаем что, необходима более активная роль государства на начальном этапе развития рыночных институтов, например, государство создаёт предприятия составляющие рыночную инфраструктуру, через определенное время продает их на аукционе в частную собственность или же создает условия для развития таких предприятий (налоговые льготы, льготные кредиты и т.д.). В условиях современного рынка государство должно более активно воздействовать на местные сообщества, чтобы последние были крайне заинтересованы в развитии рыночной инфраструктуры, наличие и уровень развития которой является показателем уровня степени развитости рыночных институтов в данном регионе.

Саякова С.Ш.,
кандидат экономических наук,
зав.отделом Института экономики
им. акад. Д.Алышбаева Национальной академии наук
Кыргызской Республики

ВЛИЯНИЕ ИННОВАЦИЙ НА ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РЕГИОНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В целях дальнейшего развития регионов Кыргызстана необходимо найти новые возможности и институты повышения конкурентоспособности.

К примеру, академик РАН Татаркин А. отмечает, что «в развитых странах, в том числе в странах Европейского союза, известного своими глубокими традициями в области региональной политики, сформулирована и реализуется стратегия, ориентированная на внедрение идеи территориального сплочения и соответственно сбалансированного подхода к территориальному развитию»¹.

В этих странах признали, что экономический рост в регионах зависит не только от крупных городов, но и от сельских территорий. На их базе развиваются центры конкурентоспособности трансформирующейся экономики. То есть, использование возобновляемых источников энергии, повышение эффективности и коренное изменение технологий сельскохозяйственного производства, приближение переработки продуктов сельского хозяйства к производству способствует росту конкурентоспособности данных территорий в большей степени, чем городов.

Современная региональная политика Кыргызстана должна быть нацелена на реализацию потенциала данных территорий и основана на парадигме институционального развития, ориентированного на человека.

Сущность данной парадигмы социально-экономического развития заключается в использовании всех видов инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих. Сегодня для успешной реализации природно-ресурсных возможностей регионов Кыргызской Республики необходим социально и экономически заинтересованный, профессионально подготовленный и граждански активный человеческий потенциал. Следует заметить, что, население оказывает существенное воздействие на формирование и развитие экономической системы. От качества структуры населения, например, зависят объемы непроизводственного потребления, накопления мощностей и виды производств, объемы затрачиваемых природных и энергетических ресурсов. Вместе с тем, население активно используется в качестве трудового ресурса, обеспечивая его оплачиваемой работой – занятостью.

Эффективность взаимодействия населения и экономической пол-

¹ Татаркин А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов.

системы региона отражают показатели дохода и производства валового регионального продукта на душу населения, а также уровня потребления.

В то же время, изменения социально-экономической системы в переходный период привели к изменениям мотивационных процессов. Сегодня, большинство предприятий в своей работе ориентируется на стратегию принуждения, используя мощный для современного этапа отрицательный мотив возможности увольнения и безработицы. В этом случае, у человека формируется отношение к работе как средству получения материальных благ. То есть, согласно теории Маслоу, человек находится лишь на нижних уровнях мотивации, при этом не учитываются потенциальные возможности ориентации на инициативу и ответственность за судьбу страны, являющиеся эталонными проявлениями трудовой и гражданской активности.

Международный опыт показал, что успеха в общественном и прежде всего в социально-экономическом развитии могут добиться и добиваются лишь те страны, где инициативность и новаторские способности каждого жителя используются в интересах развития и повышения качества жизни.

Очевидно, что в данном случае от правительства страны требуются усилия по формированию благоприятной макроэкономической среды, созданию функционирующей инновационной системы и соответствующего инновационного климата, способных в своем системном взаимодействии мотивировать участников к инновационной результативной деятельности.

Именно поэтому в рамках государственной региональной политики было бы целесообразно рассмотреть повышение мотивации трудовой активности по следующим направлениям:

- формирование эталонов высокопроизводительного труда в регионах;
- повышение культуры взаимоотношений администрации, рядовых работников предприятий и организаций, а также населения;
- использование стимулирующего потенциала социальных технологий, реализуемых в правовых и экономических рамках на основе соблюдения принципов обоснованности, справедливости и информированности;
- расширение потенциала работников регионов и муниципалитетов, ориентированных на инициативный и творческий труд.

В работах Й.Шумпетера и других ученых экономистов инновации рассматриваются как основной фактор экономического роста страны. При этом, необходимо отметить прямую зависимость фактора экономического роста от существующих институциональных условий.

То есть, эффективность инновационной деятельности зависит от институциональных условий создания инноваций, наличия на территории инновационной инфраструктуры, степени взаимодействия различных экономических агентов, заинтересованных в повышении эффективности своей деятельности за счет совершенствования технологий.

Соответственно, инновационная система как источник инноваций сама представляет собой фактор экономического развития, который воздействует на экономический рост, способствует совершенствованию условий и качества жизни населения. Данный фактор оказывает влияние на экономическое развитие через создание условий для эффективной реализации инновационной деятельности, повышение привлекательности территории для инвестиций в технологичный сектор экономики.

Российскими экономистами предлагается определение региональной инновационной системы (РИС) как совокупности институтов региона, участвующих в процессе создания, трансформации и распространения инноваций¹.

Базовыми элементами инновационной системы являются институты, при этом совокупность всех институтов можно разделить на 2 типа: институты-нормы и институты-субъекты.

К институтам-субъектам инновационной системы относятся: органы государственной власти, институты образования, бизнес, институты инновационной инфраструктуры. Институты-нормы включают в себя республиканское законодательство, а также неформальные правила осуществления инновационной деятельности.

На основании анализа влияния отдельных показателей, вошедших в индекс РИС, проведенного исследователями Уральского государственного университета можно выделить следующие основные направления совершенствования РИС (с точки зрения максимального эффекта на экономическое развитие):

- принятие комплекса мер, направленных на активный рост числа организаций образования;
- разработка и реализация в регионе программы инновационного развития;
- совершенствование института интеллектуальной собственности;
- привлечение в регион высококвалифицированных трудовых ресурсов;
- развитие инновационной инфраструктуры;
- создание эффективных механизмов функционирования системы взаимодействия основных субъектов системы.

В то же время, мы не можем привлечь в регионы высококвалифицированные кадры, если не создадим условия для повышения качества жизни.

В наиболее общем виде качество жизни представляет собой показатель социального развития и определяется жизненными возможностями общества, входящих в него социальных групп, отдельных граждан и соответствием характеристик процессов, средств, условий и результатов их жизнедеятельности социально позитивным потребностям, ценностям и целям.

В условиях трансформирующейся экономической и социальной си-

¹ Баландина М.С. Региональная инновационная система: проблемы измерения и оценки влияния на экономическое развитие субъектов Российской Федерации. ЦРЭИ УрГУ, 2008

туации в регионе улучшение качества жизни населения становится все более актуальной задачей, непосредственно обеспечивающей инновационное развитие региона и повышение его конкурентоспособности.

Соответственно, обеспечение достойного уровня жизни населения должно стать безусловным приоритетом не только региональной, но и государственной политики.

В качестве целевых ориентиров по регулированию качества жизни, могут быть выделены и рассчитаны следующие критерии оценки:

1. продолжительность жизни населения региона;
2. охват дошкольными учреждениями;
3. охват обучением в общеобразовательных школах;
4. обеспеченность населения жильем;
5. состояние водных ресурсов;
6. уровень загрязненности атмосферного воздуха;
7. экологическое состояние региона;
8. уровень безработицы;
9. уровень доходов населения;
10. уровень правонарушений на территории региона;
11. охват населения территории телефонной сетью;
12. обеспеченность населения музеями и учреждениями культурно-развлекательного типа;
13. обеспеченность населения библиотеками;
14. обеспеченность продуктами питания.

Кроме расчетно-статистических показателей нужно применить анкетно-опросный по следующим вопросам:

- 1) Удовлетворенность условиями жизни по отдельным критериям;
- 2) Удовлетворенность условиями жизни;
- 3) Оценка возможности наступления перемен в жизни;
- 4) Оценка уверенности;
- 5) Сведения о респонденте.

В результате, проведя анализ собранных данных в сопоставлении с определенным периодом жизни нашей страны, можно определить на какие направления необходимо направить усилия административным органам в целях более эффективного использования, как инвестиционных ресурсов, так и государственного бюджета.

*Асанова А.А.,
д.э.н., профессор КНУ им.Ж.Баласагына,
заслуженный деятель науки КР*

ПРЕДПОСЫЛКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЛЕГКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Легкая промышленность – одна из основных отраслей экономики, формирующих бюджет во многих странах. Доля этой отрасли в общем объеме производства промышленной продукции в Германии, Франции, США составляет 6–8%, Италии – 12%. Это позволяет формировать до 20% бюджета указанных стран и обеспечивать наполнение внутреннего рынка на 75–85% продукцией собственного производства. В бывшем Советском Союзе доля легкой промышленности в формировании бюджета составляла 25%¹, в Кыргызской Республике 26,9%.

В современном мире легкая промышленность обладает высоким рейтингом среди отраслей, осуществляющих экспорт. Она имеет самый широкий спектр номенклатуры экспортируемых товаров – от пряжи до готовой продукции (швейные и трикотажные изделия). С этой точки зрения экспортный потенциал отрасли весьма масштабный, а направления его развития могут выбираться из условий на момент принятия решений: наличие стратегического инвестора, мировая конъюнктура товарного рынка, эффективность имеющегося бизнес-плана, уровень подготовленности кадров в соответствии с требованиями экспортного производства и т. п.²

Легкая промышленность Кыргызской Республики обладает мощным потенциалом, который можно эффективно использовать для динамичного, экономического и социального развития страны. Оборот розничной торговли одеждой, обувью, тканями в 2009 г. составил около 6 млрд. сомов.

Устойчивое развитие отрасли имеет важное социальное значение. В текстильной и швейной промышленности страны занято более 300 тыс. человек, более 80% из них – женщины. Около 70% предприятий легкой промышленности являются градо-образующими для малых городов. Доля легкой промышленности в регионах составляет до 20% промышленного производства. Текстильная и швейная промышленность страны объединяет более 180 предприятий и организаций, и более 3000 малых предприятий швейных производств.

Легкая промышленность – одна из сфер для становления и развития малого предпринимательства, которое сегодня сконцентрировано в розничной торговле (более 75%). Между тем, как показывает мировая практика, предпринимательская деятельность не может базироваться исключительно на торговле. Швейные, текстильные и обувные производства могут быть эффективны при численности занятых менее 100 человек

¹ Журнал «Экономист» №10, 2007. – С. 3–13.

² Журнал «Экономист» №4, 2005. – С. 80.

и относительно небольших стартовых инвестициях. Кроме того, отрасль может стать своеобразным полигоном для внедрения инноваций как за счет использования передовых зарубежных технологий, так и внедрения отечественных разработок. Таким образом, легкая промышленность обладает большими, но пока не задействованными ресурсами, которые можно эффективно использовать для динамичного экономического развития страны.

В настоящее время текстильная и швейная промышленность Кыргызстана являются наиболее динамично развивающимися отраслями страны. Швейная промышленность замыкая производственную цепочку в которую включены и сельское хозяйство, и машиностроение, и торговля имеет большое значение для развития экономики страны в целом. Объемы текстильного и швейного производства с 2003 года возросли почти в 5 раз, доля же в общем объеме промышленного производства достигла 7%¹. Позитивные тенденции были прерваны в 2009 году, когда производство снизилось почти до уровня 2008 г., это явилось следствием мирового экономического кризиса, который негативно повлиял на экономику России и Казахстана – основных экспортеров нашей продукции. При этом следует отметить что почти половина экспорта товаров легкой промышленности приходится на Россию.

Несмотря на мировой финансовый кризис, социальные взрывы 2005 г. и 2010 годы, постоянные перебои в подаче электричества 2008–2009 гг. – что повлекло за собой огромные непредвиденные издержки и снижение объемов производства отрасль стабильно развивается, хотя потенциально она могла бы произвести и больше при более благоприятных условиях.

По обеспечению рабочими местами текстильная и швейная промышленность уступает только торговле.

Среднестатистическое количество рабочих кыргызских швейных предприятий составляет: в малых предприятиях 25–100 человек, в средних 100–150 человек, и на крупных – 150–300.

По имеющимся данным, только в г. Бишкек работает свыше 300 тыс. человек на швейных предприятиях.² Сегодня профессия швеи является одной из востребованных и хорошо оплачиваемых профессий. В среднем швея зарабатывает от 200 до 500 долл. США в месяц.

В структуре предприятий швейной промышленности мелкие предприятия составляют 60%, средние – 30% и крупные – 10%.

Швейная промышленность республики, как и в других странах СНГ возникла на базе старых государственных крупных фабрик, предприниматели основали свои первые капиталы благодаря челночной торговле, и начинали свой бизнес с 2–10 швейных машинок. На предприятиях широко распространен индивидуальный метод изготовления продукции, при котором производительность труда низка.

По имеющимся оценкам на экспорт уходит до 90% готовой продукции швейной промышленности, что в 2008 г. превышало сумму около

¹ Журнал «Деловой собеседник» №4, 2010 г. – С. 11.

² www.yandex.ru/Развитие легкой промышленности.

110 млн. долл. США и швейные изделия являются второй по величине статьей после золота.

Швейные товары Кыргызстана начинают теснить конкурентов из Китая и внедряться на рынки ближайших соседей с каждым годом все глубже. (с. 22 РГ).

Для сравнения отметим основные тенденции развития текстильной и легкой промышленности за рубежом.

За последние 10–15 лет в мировой текстильной промышленности произошли изменения. Центр производства текстиля переместился из Европы в США в страны «третьего мира» – Юго-Восточную и Среднюю Азию, в Южную Америку. В Китае, Пакистане, Индии, Турции и других странах созданы десятки текстильных компаний с годовым оборотом около 500 млн. долл. и тысячи более мелких производителей, оснащенных самым современным оборудованием и выпускающим ассортимент из сотен видов тканей с тысячами вариантов отделки. Эти компании производят основной объем мирового текстиля.

Для легкой промышленности США характерны та же ситуация, что и для большинства рынков европейских стран. Несмотря на то, что текстильная промышленность там оснащена самым современным и высокопроизводительным оборудованием, отрасль находится в затянувшемся кризисе из-за сильной конкуренции со стороны производителей Южной Америки и Азии, которые имеют более низкие издержки и заработную плату. Поток продукции этих стран на американский рынок непрерывно растет. Так, за последние три года импорт азиатского текстиля вырос на 85%, готовой одежды – почти на 60%. Мексика практически полностью вытеснила Китай с позиции ведущего поставщика продукции текстильной и легкой промышленности на американский рынок. Около 20% дефицит торгового баланса между этими странами покрывалось за счет поставок текстиля и готовой одежды из Мексики.

В отрасли постепенно намечается сдвиг в направлении от массового производства к расширению ассортимента за счет гибких производственных технологий. Это связано с изменениями потребностей покупателей, которые предпочитают качественные товары по приемлемым ценам и требуют широкого выбора и быстрого отклика на возникающие запросы. Сектор текстиля является одним из наиболее защищаемых секторов в США, что подтверждается выделением определенных квот для каждой страны с целью защиты собственного производителя.

В соответствии со сложившейся ситуацией в 2003 г. на рассмотрение Конгресса США был представлен План действий, направленных на подъем текстильной промышленности, включающий 8 пунктов, среди которых предусмотрены меры по установлению квот на некоторые категории импорта из Китая в ответ на экстенсивные потоки таких товаров из этой страны. При принятии Китая в ВТО было оговорено специальное условие соглашения о текстильной безопасности для уверенности в том, что США смогут применять такие меры в ответ на потоки импорта. После отмены США квот на экспорт детской одежды доля Китая на этом рынке возросла

от 3% в 2001 г. до 27% в 2005 г., а общая доля китайского текстиля на рынке США составляет примерно 50%.

По прогнозам китайских промышленных кругов, в ближайшие пять лет производство текстиля в Китае будет расти в среднем на 6% в год.

Представляет интерес опыт развития текстильной и легкой промышленности в Турции, ставшей в последние годы одной из лидирующих стран. Так, к середине 1970-х гг. в стране были обеспечены потребности внутреннего рынка необходимой продукцией, и принятое ранее направление, замещения импортных текстильных изделий продукцией собственного производства было реализовано. Дальнейшее развитие текстильной промышленности было ориентировано на экспорт. Производство экспортной продукции стимулировалось комплексной системой государственных поощрений, включавшей предоставление предприятиям-экспортерам целевых кредитов на льготных условиях, полный или частичный возврат налогов, включенных в стоимость экспортной продукции, страхование экспортных операций и т. д. За короткий срок экспорт текстильной продукции и готовой одежды резко повысился от 130 млн. долл. в 1980 г. до 2,8 млрд. долл. в 2004 г. (т. е. в 21,5 раза).

В 1990-х гг. основным направлением для турецких предпринимателей было повышение качества текстильной продукции и конкурентоспособности ее на мировом рынке. Для этого потребовались дополнительные вложения в техническую модернизацию текстильной отрасли, внедрение современных технологий на всех этапах производства. В результате текстильный сектор начал производить продукцию, отвечающую европейским стандартам качества. Сейчас турецкая текстильная промышленность по оснащенности современным оборудованием занимает одно из лидирующих мест в мире. Кроме того, обеспечение отрасли качественным сырьем способствовало тому, что текстильная продукция турецкого производства стала конкурентоспособной с продукцией традиционных мировых лидеров – Италии и Германии.

В последние годы большинство крупных турецких фирм объединяется в холдинги, что выгодно экономически и стратегически. Быстрому развитию турецкой текстильной промышленности способствовали инвестиции турецких и иностранных инвесторов. Так, в 2004 г. объем иностранных капитальных вложений равнялся 177 млн. долл., из которых на долю Швейцарии приходилось 25%, Германии – 23, Франции – 16, Италии – 13%.

Стратегия и тактика развития текстильной промышленности привели к тому, что Турция занимает 5-е место среди крупнейших поставщиков готовой одежды и текстиля в мире. Экспорт текстильной продукции и готовой одежды составляет около 40% общего объема экспорта.

На мировом рынке текстиля ожидается рост объемов торговли от 350 млрд. до 500 млрд. долл., причем большая часть этого рынка будет принадлежать Китаю и Индии.

Таким образом, на мировом рынке сложилась жесткая конкуренция и для реализации потенциала отечественной легкой промышленности необходимо стимулировать формирование широкого слоя дееспособных отечественных производителей, обладающих достаточными ресурсами

для развития, направлений инвестиций, осуществления дизайнерских разработок и маркетинга собственной продукции.

Кроме того для перехода отрасли на инновационный путь развития, исключения разрыва между разработкой новаций и производством, на наш взгляд, необходимо формирование крупных, способных к саморазвитию научно-производственных комплексов (ФПГ, холдингов), создание технологических центров: технопарков, особых экономических зон, центров трансферта технологий, инновационных научно-производственных структур на основе полной логистической цепочки от инновационной деятельности до производства и реализации готовой продукции, т.е. база для аутсорсинга.

К числу приоритетных направлений развития легкой промышленности следует отнести создание мощного хлопкового, шерстяного и коженно-обувного комплекс холдинга (в кооперации с Минсельхозом республики). С ориентацией на глубокую переработку хлопка, шерсти и кожсырья. Это позволит решить проблемы не только легкой промышленности, включая выполнение оборонного заказа из хлопкового сырья, но и получать дополнительные ценные продукты используемые в других отраслях при производстве ваты (медицинской промышленности), технического углерода, эфиров целлюлозы и т.д.

Стратегически это очень выгодно так как в холдинге, как правило осуществляется замкнутый производственный цикл – от изготовления (переработки) волокон и нитей до производства готовых швейных изделий, что позволяет удерживать цены на конкурентном уровне.

Анализ структуры экспорта и импорта в легкой промышленности показывает, что для стимулирования экспорта необходимо создание конкурентоспособной высокотехнологичной продукции, включающей элементы высоких технологий, сопровождение продукции легкой промышленности сертификатами безопасности и качества в т.ч. и международного образца; государственную поддержку участия отечественных производителей в выставках, симпозиумах; вхождение в международные союзы и организации; разработку эффективных высокотехнологичных мер по действенной защите внутреннего рынка от контрабандных и контрафактной продукции.

Одним из направлений инновационного развития является реализация комплекса мер содействия развитию отрасли по поддержке определенных категорий производителей товаров и услуг, прежде всего малого бизнеса, путем разработки специальных схем стимулирования его деятельности, формирования логистической сети посреднических организаций с долевым государственным участием для мобилизации потенциала малого бизнеса; приграничных территорий путем создания особых экономических зон; производителей машинно-технической продукции – поставщиков современного оборудования для легкой промышленности; наукоемкой продукции и услуг путем расширения и совершенствования сети государственных патентных услуг, заключения соглашений о научно-техническом сотрудничестве с зарубежными странами, формирования международных

научно-технических партнерств для осуществления совместных проектов в наукоемких отраслях.

Необходима новая инновационно-инвестиционная стратегия развития отрасли. Основу этой стратегии должна составлять целенаправленная работа по усилению международного сотрудничества с потенциальными инвесторами, производителями оборудования, покупателями продукции и ТНК. Необходимо выходить на прямые контакты с зарубежными компаниями, финансовыми и страховыми институтами Германии, Турции, Италии, Южной Кореи и др. стран мира.

Важным фактором, привлекающим западных инвесторов в Кыргызстан, может стать сложившаяся в последние годы устойчивая тенденция сокращения предприятий легкой промышленности в европейских странах из-за высокой стоимости земельных участков и возрастания затрат на переработку хлопка-волокна. Вместе с тем растущий уровень жизни в развитых странах и высокий платежеспособный спрос населения диктуют необходимость непрерывного увеличения объема экологически чистых товаров, в т.ч. текстиля.

Учитывая это, европейские, японские и американские текстильные компании, имея богатый профессиональный опыт, могут расширять свою деятельность в странах Центральной Азии, где имеются большие возможности для развития легкой промышленности. Такие процессы уже начаты в Узбекистане¹.

Учитывая сравнительно короткие сроки проведения инвестиционных проектов и быструю окупаемость капитальных вложений в отрасли, легкая промышленность потенциально способна многократно увеличивать объем производства, способствовать импортозамещению и увеличению экспорта, добиться устойчивой динамики развития и занять достойное место на отечественном и зарубежном рынках.

¹ Журнал «Экономист» №4, 2005 г. – С. 82.

*Аюпов А.Н.,
доктор экономических наук,
профессор КРСУ.*

ВЫРАБОТКА НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСТАНА

Перспективы страны во многом определяется возможностями роста и модернизации наиболее развитых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами: природными ресурсами, человеческим капиталом или удачным географическим расположением. С учетом сложной конфигурации и социально-экономической неординарности Кыргызстана не менее важным аспектом развития является положение депрессивных территорий. Большой разрыв между регионами будет провоцировать дальнейший рост социального напряжения, что уже стало тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу отсталых регионов может сдерживать экономический рост в относительно благополучных городах и областях. Стратегия выравнивания и развития – ключевая задача региональной политики страны. В Кыргызстане эта традиционная дилемма должна решаться в условиях нестабильного баланса государственного бюджета и региональных институтов, отсутствия институтов регионального развития и острой необходимости модернизации институциональной инфраструктуры в целом.

В период институциональных преобразований 2005–2009 гг. региональное неравенство в Кыргызстане продолжало нарастать (табл.1). Почти полное отсутствие как промышленной, так и региональной политики привело к тому, что переходный кризис и последующий подъем оказались испытанием по проверке конкурентоспособности отраслей и регионов в условиях практически открытой экономики. Конкуренция активизировала естественные факторы развития (при непротивлении государства) использование накопленного физического и человеческого капитала, географических преимуществ. Вместе с тем их действие искажалось слабостью (и часто отсутствием) основных институтов рынка, нестабильностью институциональной среды и «нетрадиционными» методами внутренней конкуренции.

При региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Но на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного самоуправления и местного гражданского общества; инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональ-

Таблица 1
Динамика валового регионального продукта (ВРП) по областям Кыргызской Республики за 2005–2009 годы

Области	2005 г.			2006 г.			2007 г.			2008 г.			2009 г.		
	ВРП млрд. сом.	в т.ч. на душу населения тыс. сом.	Доля ВРП в ВВП %	ВРП млрд. сом.	в т.ч. на душу населения тыс. сом.	Доля ВРП в ВВП %	ВРП млрд. сом.	в т.ч. на душу населения тыс. сом.	Доля ВРП в ВВП %	ВРП млрд. сом.	в т.ч. на душу населения тыс. сом.	Доля ВРП в ВВП %	ВРП млрд. сом.	в т.ч. на душу населения тыс. сом.	Доля ВРП в ВВП %
Баткенская	3,3	8,7	3,3	3,5	9,3	3,1	5	13,1	3,5	6,1	16,2	5,5	6,3	16,5	3,1
Жалалабатская	11,5	12,5	11,4	13,6	14,7	12,0	16,2	17,4	11,4	22,6	24,3	12,0	23,3	24,7	11,6
Иссыккульская	13,2	31,3	13,1	12,1	28,6	10,6	15,4	36,5	10,9	21,3	50,1	11,3	27,6	64,7	13,7
Нарынская	4,2	16,7	4,2	5,1	20,8	4,5	6,3	25,4	4,4	7,9	32,4	4,2	7,1	28,9	3,5
Ошская	9,9	10,1	9,8	12	12,1	10,5	14,7	14,8	10,4	18,2	18,3	9,7	19	18,9	9,4
Таласская	4,5	21,3	4,5	5,2	24,3	4,6	5,8	26,9	4,1	8,5	38,8	4,5	6	27,4	3,0
Чуйская	17,2	22,4	17,0	19,9	25,7	17,5	23,6	30,2	16,6	29,1	37,1	15,5	31,6	39,8	15,7
г.Бишкек	33,4	40,3	33,1	38	45,3	33,4	50,5	59,6	35,6	68,3	79,7	36,3	73,5	84,6	36,5
г.Ош	3,7	15,0	3,7	4,3	17,6	3,8	4,4	18,2	3,1	5,9	24,4	3,2	6,7	27,7	3,3
Всего по республике	100,9	20,1	100,0	113,8	22,6	100,0	141,9	28,1	100,0	187,8	37	100,0	201,2	39,2	100,0

Таблица составлена по данным Нацстаткомитета КР: Система национальных счетов КР за 2004–2008 гг. и 2005–2009 гг., Демографический Ежегодник КР за 2005–2009 гг.

ных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступают гражданское общество, определяют качество региональных институтов. Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

Потребность в модернизации экономики страны (перехода к «инновационному» развитию) поставила на первый план проблему регионального развития и направлений региональной политики. До 2005 г. не предпринимались попытки создать осмысленную стратегию региональной политики, хотя региональных (областных) программ (часто очень похожих друг на друга) было подготовлено немало. Отношения между центром и регионами менялись в диапазоне от либерализации местного самоуправления до проявления сильных подозрений в сепаратизме и неспособности управлять своей территорией.

Определенный толчок к поиску путей решения региональных проблем дали приоритетные национальные проекты, реализация которых показала необходимость учета региональной специфики. Наконец, потребность в выработке промышленной (структурной) политики также вынуждала аналитиков обращаться к региональным аспектам развития (новые промышленные производства и объекты инфраструктуры должны где-то размещаться).

Различие территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимо с разнообразием беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год).

Неотложная задача выработки новой стратегии региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что приводит к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;
- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;
- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;
- политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;
- повышается вероятность трактовки региональной политики «по-госплановски» – как установление специализации регионов из республиканского центра.

Недостаточность простого бюджетного выравнивания с точки зрения решения проблемы регионального неравенства давно стала очевидной. Приходит осознание неизбежности региональной дифференциации как следствия быстрого экономического развития. Предпринимаются попытки классифицировать регионы по уровню развития, выделить регионы – «локомотивы» роста и отстающие территории.

Под влиянием общих тенденций формирования государственной региональной экономической политики возникает необходимость создания генеральных схем развития регионов: на республиканском уровне надо определить преимущества и потенциал региона с точки зрения общих интересов страны и инвестировать бюджетные деньги в соответствующие государственные территориальные проекты и стратегические предприятия. В рамках этого – так называемого вертикального – подхода ясно, что требуется сформулировать различные цели развития для разного типа регионов и использовать разный инструментарий для их достижения. Вертикальный подход дополняется горизонтальным (укрупнительным) – посредством объединения регионов, что предполагает решение проблемы их выравнивания. Оба названных подхода к осуществлению эффективных проектов, которые будут иметь серьезные позитивные последствия для развития отдельных регионов конкурентоспособности в Кыргызстане и на международной центрально-азиатской арене. Кроме того, создается система оценки деятельности губернаторов, которая, по сути, делает их ответственными не только за вверенный им регион, но и за всю страну.

Эффективность региональной политики во многом зависит от того, по какому пути будет идти дальнейшее развитие страны в целом. В первом приближении можно назвать складывающиеся здесь коалиции и конфликты интересов. Все регионы заинтересованы в доступе к республиканским финансовым ресурсам, но менее развитые оказываются в коалиции с теми исполнительными и законодательными органами, которые хотели бы сохранить и расширить свои перераспределительные полномочия. Крупный бизнес заинтересован в четких перспективах республиканских инвестиционных программ, но способен сам определять направление собственных инвестиций вместе с региональными игроками.

В настоящее время экономисты, географы и политики, которые занимаются проблемами экономического роста и развития, приходят к согласию относительно роли отдельных регионов. А.Скотт и М.Сторпер отмечают, что «города и регионы.... выступают важнейшими основами процесса развития в целом»¹. Экономисты считают, что в новых условиях глобализации регион становится ключевой единицей, так как именно в локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров. В развитых странах это находит отражение в многочисленных программах и исследованиях, посвященных анализу конкурентоспособности отдельных территорий.

Признание роли территорий в экономическом развитии – сравнительно недавний феномен в экономической науке. В течение длительного времени изучение роли регионов в неоклассической теории было сведено к поиску связи между развитием страны и уровнем урбанизации

¹ Например, еще А.Маршалл подробно описывал положительные внешние эффекты, возникающие при концентрации производства в одном месте (Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan, 1890).

и концентрации экономической деятельности. Считалось, что по мере экономического развития он возрастает, затем доля населения, живущего в городах, начинает сокращаться, при этом в целом урбанизация продолжает расти. В качестве примеров «идеальной» пространственной структуры – много средних по размеру городов – приводили Западную Европу и США.

Феномены пространственной концентрации экономической деятельности, а также механизмы, способствующие эффективному взаимодействию экономических агентов на ограниченной территории, изучались в рамках альтернативных направлений, особенно в институциональной экономике и экономической теории развития¹. Механизмы, которые создают значительные преимущества для концентрации экономической деятельности в одном месте, исследовались в работах

А.Хиршмана, Г.Мюрдаля; эмпирический анализ роли агломераций содержится в работах А.Скотта, М.Сторпера, П.Кругмана, Дж.Стиглица и др.

Выводы о характере механизмов, способных превратить регион в важнейшую единицу развития, формализованы в рамках моделей и эмпирических исследований новой экономической географии (основы которой были заложены П. Кругманом) и институциональной экономики [4]. Наиболее актуальной для Кыргызстана, как слаборазвитой страны являются направления региональной политики, связанные с использованием возможностей физической инфраструктуры и ролью социальных сетей и активных групп, действующих на территории региона, и, следовательно, с институциональной структурой экономического развития.

Физическая инфраструктура – основа регионального развития. Значительные положительные экстерналии (внешние эффекты – выгоды/поддержки, не учтенные в системе цен, под положительными экстерналиями обычно понимают выгоды) возникают в агломерациях и регионах в результате совместного пользования капиталоемкой инфраструктурой, в частности транспортной, телекоммуникационной, энергетической и остальными ее видами, которые носят сетевой характер.

Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия решения о размещении производства на территории региона с последующими эффектами «круговой причинности» Г.Мюрдаля: размещение производства создает спрос на труд и тем самым привлекает работников; наличие гибкого рынка труда привлекает другие компании; концентрация людей в одном месте делает выгодным производство неторгуемых товаров – и так все идет по кругу.

В ЕС транснациональная и трансграничная кооперация выделена в отдельную программу; все новые члены, прежде всего, получают гранты на строительство скоростных дорог, сетей и т.д. Несмотря на то, что с развитием новых технологий потребность в физических перемещениях рабочей силы и товаров несколько снижается, фактор внутренней связанности территории продолжает играть ключевую роль.

Крупные инвестиции в базовую физическую инфраструктуру требуют четкого определения целей стратегической политики на республи-

канском уровне, так как региональный лоббизм и влияние групп интересов могут привести к принятию неэффективных решений. Однако это не означает, что регионы нужно исключать из процесса обсуждения и выработки планов по развитию стратегической государственной инфраструктуры. Наоборот, региональная экспертиза может дать неоценимые знания, которые будут способствовать успешной реализации проектов.

Регионы представляют собой сложную социальную систему, в которой тесно переплетены отношения и связи между компаниями, людьми и группами в обществе, основанные на общей культуре и истории, воспитании, особых региональных ценностях. В целом эти связи и отношения можно описать как систему неформальных институтов – правил взаимодействия между экономическими агентами, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. Социальные сети могут создавать благоприятную среду для ведения бизнеса и экономического роста. Например, длительные личные контакты с конкурентами и поставщиками на определенной территории позволяют компаниям точнее оценивать потенциальную надежность партнеров.

В странах с переходной экономикой процесс установления неформальных взаимоотношений еще более актуален, так как включает в себя третью, очень важную сторону – государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти. Кроме того, указанный процесс позволяет снижать риски и создавать взаимовыгодные партнерства, что необходимо в условиях непрозрачности правил игры и отсутствия эффективных механизмов разрешения споров, а также ясной системы сдержек и противовесов. Подчеркнем, что под неформальными отношениями мы имеем в виду не коррупцию и подкуп чиновников в региональной администрации, а широко распространенные во всех странах механизмы согласования проектов, их обсуждения с возможными сторонниками и блокирующими группами. В развитых странах эти механизмы иногда формализованы и, как правило, функционируют при помощи структур гражданского общества; в Кыргызстане они пока носят в основном неформальный характер.

Региональные группы специальных интересов. Наличие тесных социальных связей в регионе способствует созданию активных групп специальных интересов, которые могут играть существенную роль в поддержке или блокировании проводимой экономической политики. В статьях наших коллег подробно рассмотрены процессы формирования групп специальных интересов и возможности образования коалиций между ними на уровне страны в целом, однако почти в каждом регионе существует собственный набор стратегических игроков, который включает: крупный бизнес (кыргызский и иностранный); средний региональный бизнес (работающий только в некотором ареале регионов, на территории всей страны или на международном рынке); мелкий локальный бизнес; интеллектуальные элиты (разные по составу в зависимости от специализации и истории развития региона); национальные и религиозные меньшинства; чиновников исполнительной и законодательной ветвей власти;

проактивные группы, образованные по комплексному региональному признаку – северяне, южане и т.д.

Отметим важность использования указанного механизма для проведения региональной политики: эти активные группы будут поддерживать разные цели и инструменты (или выступать против них). Данный подход позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам (это, безусловно, предполагает высокое качество республиканского законодательства, предсказуемость правил игры), и исключает попытки омертвления или искусственной (сверху) фиксации той или иной пространственной структуры вне активности самих граждан, бизнеса, местных властей и локального гражданского общества.

Как показывает опыт ЕС и других стран, институты политики регионального развития должны включать в качестве обязательного элемента поддержку территорий – основы роста экономики в целом. Однако проведение эффективной региональной политики невозможно без отлаженной системы институтов центральной и региональной власти, взаимодействия регионов на разных уровнях (причем как по вертикали, так и по горизонтали). Такая система вместе с остальными институтами обеспечивает баланс групповых интересов и дает возможность вырабатывать эффективные решения.

Исходя из практики многих стран, наиболее эффективными институциональными мерами являются так называемые «мягкие» меры политики регионального развития: формирование и поддержка региональных институтов, межрегионального партнерства, государственно-частных ассоциаций и партнерств. Это обусловлено тем, что такие формы поддержки позволяют в большей степени задействовать неформальные институты и опираться на них. Более того, они создают условия для того, чтобы региональные группы специальных интересов оказались вовлечены в процесс принятия и исполнения решений.

В своей структурной политике ЕС отказался от прямого финансирования предприятий (и неинфраструктурных проектов в целом). Это связано с неразрешимыми проблемами дизайна институтов (правил и механизмов) такой политики: оценки и контроля за их выполнением и качеством, неэффективностью проектов с точки зрения территорий. Директивная поддержка приводит к непродуктивной конкуренции регионов за средства республиканского бюджета и за крупные проекты, что в долгосрочном плане может иметь негативные эффекты.

Важный элемент структурной политики ЕС – подробный анализ тенденций развития региона, консультации с местными группами специальных интересов и настройка тонких механизмов поддержки тех элементов развития, которые уже существуют на данной территории. Как правило, финансовая поддержка – лишь небольшая часть таких проектов, и средства направляются на образование, переобучение и развитие инфраструктуры. Поддержку оказывают, прежде всего, проектам, которые были выбраны частным бизнесом, делающим это более эффективно, чем государство. Более того, в условиях жесткой конкуренции невозможно

«обмануть рынок»: если проект реализуется по политическим причинам, то вероятность его провала в долгосрочном плане весьма велика.

Региональная политика должна учитывать интересы сильных региональных игроков и опираться на существующие активные группы специальных интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейкхолдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, формирование систем компенсаций проигрывающим сторонам – неотъемлемые элементы разработки региональной политики в развитых и в некоторых среднеразвитых странах. Часто эти процедуры формализованы в рамках некоммерческих организаций и негосударственных ассоциаций, а также других структур гражданского общества. Наличие этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеет центр, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов.

Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка бедных территорий также является важным элементом региональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения (например, программы переобучения или изменения специализации регионов), а не краткосрочные эффекты на стороне спроса. Для проведения такой политики необходимы отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, четко обозначенные приоритеты политики и ясные критерии отбора.

Наличие сложной региональной конфигурации и неоднородности территорий по уровню экономического развития, где большой разрыв между регионами продолжает провоцировать рост социального напряжения и тормозить их развитие.

Вместе с тем, несмотря на межрегиональные контрасты регионов Кыргызстана, нельзя сказать, что по уровню социально-экономического развития они очень сильно различаются. Кыргызстан по своим территориальным масштабам небольшая страна, с ограниченными сырьевыми ресурсами и низким потребительским потенциалом. Кроме того, региональные институты власти, по сути, отвечающие за социально-экономическую политику не формируют ее самостоятельно из-за ограниченности институциональных полномочий в этой сфере и крайней ограниченности бюджетных средств.

Слаборазвитые проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из республиканского бюджета. Более того, поскольку перераспределение носит в основном уравнилельный характер, регионы не получили стимула к привлечению инвестиций на свои территории и разработке других мер по ускорению экономического развития.

В результате полученных субвенций за счет развитых регионов регионы-промышленные «середняки», а также сельскохозяйственные территории теряют стимулы к самостоятельному развитию. Слаборазвитые регионы также ориентированы только на получение трансфертов из центра. При этом политика последнего не затрагивает представителей

первой группы включая и столицу. При существующей конъюнктуре эти регионы будут по-прежнему развиваться заданными темпами.

В настоящее время региональное сотрудничество сдерживается конкуренцией за имеющиеся экономические, в том числе инвестиционные ресурсы, взаимной подозрительностью и недоверием участвующих сторон. Вместе с тем ширится понимание того, что существующая форма межрегиональной конкуренции является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Необходимо находить новые формы кооперации и сотрудничества регионов для взаимовыгодного экономического развития.

В данном контексте целесообразен укрупненный подход с выделением макрорегионов. Глобальная конкуренция фактически ложится на плечи развитых территорий, которые могут обеспечить конкурентоспособность продукции не только сырьевого сектора, но и обрабатывающих отраслей и сферы услуг. Соседние, но столь различающиеся регионы по-разному и не одновременно проходят стадии своего развития: углубление местной и международной специализации и формирование внутренних рынков. Но кто выступает субъектом стратегического планирования регионального развития? Опыт ЕС (кантонизация и пр.) показывает, что здесь полезна горизонтальная координация на уровне региональных исполнительных институтов и бизнеса, хотя исполнительные процедуры одобрения стратегий потребует адаптации и координации применительно к макрорегионам, а не к набору областей.

Как свидетельствуют данные таблицы 2, выделенные макрорегионы внутренне очень неоднородны. Перспективы развития каждого из них во многом определяются его местоположением и композицией составляющих его субъектов. Улучшить эти перспективы можно лишь постепенно за счет вложений в инфраструктуру, что предполагает не столько фиксацию нынешней специализации, сколько создание общих условий для естественного развития.

В отношениях между соседями внутри макрорегионов не может быть единообразия, поскольку различные типы регионов характеризуются собственной спецификой развития. Поэтому важно выявить объективные факторы конкуренции и кооперации и найти формы взаимодействия соседних регионов. На наш взгляд, понятие «макрорегион» целесообразно использовать для анализа межрегионального взаимодействия, так как именно в пределах одного макрорегиона субъекты устанавливают основные кооперативные связи между собой.

Можно выделить следующие отличительные свойства макрорегиона:

- он включает соседние с географической точки зрения регионы, причем наблюдается нарастающая связность их основных рынков (труда, капитала, производимых на месте потребительских товаров и т.п.);
- входящие в него регионы характеризуются неодинаковым уровнем, различными горизонтами планирования и целями и направлениями развития;

Таблица 2

**Композиция регионов Кыргызской Республики
по типам и макрорегионам**

Макрорегионы	Столицы окрестности	Экспортеры	Приграничные регионы (среднеразвитые)	Внутренние регионы (слаборазвитые)	Относительно развитые	Слаборазвитые	Население, млн. человек(внутри)	ВРП, тыс. сом на человека
Северный (Чуйская обл., Таласская обл., г. Бишкек)	1	3	1		2		2,0	56,6
Восточный (Иссык-Кульская обл., Нарынская обл.)		2			1	1	0,7	49,5
Южный (Ошская обл., Джалал-Абадская обл., Баткенская обл., г.Ош)	1	3				3	2,8	19,5
Население, млн. человек	1,1	5,24	0,23	0,26	2,0	2,8		
ВРП, тыс. сом/человек	72,6	37,7	26,4	26,0	63,5	19,7		

Таблица рассчитана по данным Нацстаткома КР: Кыргызская Республика и регионы за 2005–2010 гг., Демографический ежегодник КР за 2005–2009 гг.

- на все составляющие его регионы оказывает примерно одинаковое влияние один или группа фундаментальных факторов – центр роста или географическое положение.

Утверждение в республиканских институтах власти региональных планов и стратегий по отдельным регионам обедняет как процесс планирования в самих регионах, так и комплексный анализ в центре ситуации в макрорегионах. Образуется разрыв между республиканскими программами и местными усилиями. Трудности выработки стратегий отдельных регионов определяются спецификой миграции труда, перемещения финансовых средств в стране. Свободный перелив капитала затруднен из-за неразвитости финансовой системы. Формулирование долгосрочных целей государственной политики в рамках макрорегионов будет способствовать концентрации ресурсов, повышению эффективности производства, формированию новой отраслевой структуры, развитию новых структурообразующих проектов, которые в дальнейшем повлияют на качество жизни и экономический рост всего макрорегиона.

Цель формирования макрорегиональных планов развития – обеспечение предсказуемости точек роста, определяемых республиканскими программами, стратегиями транснациональных компаний, усилиями местных органов власти. В результате активизируются процессы государственно-частного партнерства, поскольку уменьшается неопределенность и риски долгосрочного инвестирования.

Содержание стратегий развития макрорегионов многомерно.

Во-первых, это поиск эффективного типа развития с опорой на собственные ресурсы. Во-вторых, повышение четкости республиканских инфраструктурных программ, их приоритетов и сроков. В-третьих, уменьшение избыточной конкуренции между регионами. В-четвертых, выявление основных препятствий для развития, оценка потребности в ресурсах и поиск компенсирующих шагов в финансовой или миграционной (тарифной) политике. В-пятых, учет особого пограничного фактора. В-шестых, реализация крупных межрегиональных проектов, способствующих развитию нескольких регионов.

Новые ресурсные проекты могут быть эффективными только при соблюдении ряда условий. Они должны формироваться по инициативе и в увязке со стратегиями кыргызского бизнеса, а не под лоббистским давлением региональных властей. Инвестиции государства следует направлять лишь на развитие необходимой для бизнеса инфраструктуры. Участие государства в создании новых сырьевых зон роста должно носить выборочный и обоснованный характер, чтобы избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов.

В данном контексте важно определить субъекта регионального стратегического планирования. В конечном счете, развитие регионов зависит от долгосрочных решений местных компаний, региональных и республиканских властей. Ключевым вопросом оказывается координация стратегий компаний и органов власти всех уровней. Отсутствие достоверной информации о намерениях республиканского центра и частных компаний означает, что действия среднего бизнеса и региональных властей становятся менее эффективными.

При разработке долгосрочной программы развития страны, направлений государственной инвестиционной политики, регионального развития необходимо учитывать цели макрорегионов. Тогда у крупного бизнеса (в том числе иностранного) и региональных властей появятся ориентиры, в рамках которых они могли бы более эффективно участвовать в государственно-частном партнерстве. Требуется координация деятельности ведущих министерств, регионов и компаний для согласования программ, дающих стимул к региональному развитию.

После периода экономического подъема в отсутствие региональной политики важно правильно ее сформулировать. Она должна быть тесно увязана с основными инфраструктурными проектами правительства и крупных компаний и базироваться на выявлении сложившихся и объективных процессов перемещения труда и капитала в Кыргызстане. С точки зрения модернизации страны эффективная региональная политика имеет первостепенное значение. В данной связи целесообразна разработка стратегий развития макрорегионов, что обеспечит сохранение и укрепление целостности государства. Необходимо учитывать, что изменения спроса и цен в условиях региональной конкуренции, реализации республиканских, региональных проектов и проектов крупных компаний будут оказывать большое влияние на региональное развитие как на уровне макрорегионов, так и внутри них. С учетом этого надо повысить предсказуемость действий институтов и крупных игроков.

*Рысалиева М.Ш.,
к.э.н, Кыргызско-Российский
Славянский университет*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Взимание налогов – древнейшая функция и одно из основных условий существования государства, развития общества на пути к экономическому и социальному процветанию. В данной статье рассмотрены некоторые аспекты развития теории налога и практики налогообложения, которые развивались и продолжают развиваться вместе с теорией государства и практикой его функционирования.

Рассмотрим отдельные этапы развития налоговой системы Древнего Рима, как одной из самых первых организованных налоговых систем мира, многие стороны, которой находят отражение и в современном налогообложении.

На ранних этапах развития Римского государства налоговые механизмы использовались исключительно для финансирования военных действий. В мирное время налоги в Риме не взимались. Пока Рим оставался городом-государством, все общественные расходы покрывались путем сдачи в аренду общественных земель. Аппарат государства содержал себя сам, а расходы на управление городом и государством были минимальными. Главную статью расходов составляло строительство общественных зданий, эти расходы покрывались за счет сдачи в аренду общественных земель. Избираемые магистранты (данная должность была чрезвычайно престижна), не только безвозмездно исполняли свои обязанности, но еще и вносили на общественные нужды собственные средства на добровольной основе, считая это почетным.

В военное время и других экстренных случаях граждане Рима облагались налогом от своего имущества, для этого раз в пять лет, они подавали избранным чиновникам-цензорам заявление о своем имущественном и семейном положении, на основании которых определялась сумма налога (ценз). Как мы видим, уже в то время закладывались основы декларации о доходах.

В то же время в древнем мире имелось и серьезное противодействие прямому налогообложению. В Афинах, например, считалось, что свободный гражданин не должен платить налогов. Личные налоги считались носящими на себе печать рабства, и полноправные граждане полагали их унижительными для себя. Они предпочитали получать дань с побежденных врагов. Другое дело – добровольные пожертвования. Но когда предстояли крупные расходы, то совет или народное собрание города устанавливали процентные отчисления от доходов.

В случае победоносных войн налоги снижались, а порой государственный налог отменялся совсем. Необходимые средства обеспечивались контрибуцией завоеванных земель. Как пишет Т. Моммзен, при правлении Л.К.Суллы в Риме: «...граждане не платили уже никаких

налогов, и единственные доходы, которые государство получало здесь, оно извлекало из отдачи в аренду оставшихся у него земельных участков, из сборов таможенных и некоторых немногочисленных налогов на роскошь»¹.

Постепенно Рим превращался в империю, в состав которой входили провинции. Жители провинций были подданными империи, но не пользовались правами граждан и были обязаны платить налоги, что было свидетельством их зависимого положения. Отдельные государства и общины были обложены по-разному, например, города и земли, оказывавшие упорное сопротивление римским легионам, после завоевания облагались более высокими налогами. Кроме того, римская администрация часто сохраняла местную систему налогов. Изменялось лишь ее направление и использование, например, в таких римских провинциях, как Испания и Македония важным источником доходов стали десятинные налоги с рудных и соляных копей.

Таким образом, помимо существовавших ранее общегосударственных налогов, появились местные (коммунальные) налоги. Однако единой налоговой системы в тот период не существовало, т.к. не было государственных финансовых органов, которые могли бы профессионально устанавливать и взимать налоги, поэтому широко практиковалась система отдачи на откуп взимания налогов. Образовался целый особый класс лиц, занимавшихся специально откупам, которые сильно эксплуатировали плательщиков податей. Слабой стороной римских налогов были злоупотребления, практиковавшиеся при распределении и взимании налогов.

Развитие государственных институтов Рима объективно привели к преобразованиям налоговой системы, которые начал Юлий Цезарь. Прежде всего, были снижены налоги, чтобы государство могло само непосредственно их получать, не прибегая к помощи откупщиков, был отменен откуп по прямым налогам, кроме косвенных налогов. Суммы налогов для каждой общины были четко определены, а сбор налога был возложен на саму общину.

Кардинальную налоговую реформу провел император Август Октавиан, в результате которой появился самый первый всеобщий денежный налог, так называемый «трибут». В Римской империи была сформирована особая казна-фиск. Контроль над сбором налогов стали осуществлять специально созданные во всех провинциях финансовые учреждения, так называемые филиалы фиска. Был установлен строгий государственный контроль за деятельностью откупщиков и значительно уменьшены их услуги. Была проведена оценка налогового потенциала провинций с целью более справедливого распределения налогов и увеличения их отдачи, то, что в нынешней налоговой практике называется оценкой налоговых возможностей регионов. С этой целью были составлены карты провинций, уточнено местонахождение городов, проведены обмеры каждой городской общины с ее земельными угодьями, составлены кадастры недвижимости по каждому городу, проведена перепись населения, содержащая

¹ Моммзен Т. История Рима. Спб.: Лениздат, 1993. – С. 176–177.

данные о землевладельцах (возраст и пол всех членов семьи). Переписью руководили наместники провинций совместно с прокурорами, возглавлявшими финансовые учреждения провинций. Налоговые документы хранились в финансовом органе и служили базой для последующих переписей имущественного состояния.

Все это создало объективную основу для сбора налогов. Каждый житель провинции должен был платить единую для всех подушную подать и был обязан в определенный день представить властям общины свою декларацию. Основным источником доходов в римских провинциях служил поземельный налог. В среднем его ставка составляла одну десятую доходов с земельного участка. Чиновник, контролирующий проведение ценза, имел полномочия уменьшить налог в тех случаях, когда в силу объективных причин снижалась продуктивность хозяйства, например: если часть виноградных лоз погибла или засохли маслины, то они в ценз не включались. Но, если владелец земли вырубил виноградные лозы или оливковые деревья, то ему приходилось привести уважительные причины, по которым он это сделал, в противном случае – выкорчеванные деревья включались в ценз.

Налогами облагались также недвижимость, рабы, живой инвентарь и иные ценности. Помимо прямых налогов, появились и косвенные налоги, такие как: налог с оборота – 1%, налог при торговле рабами – 4%, налог на освобождение рабов – 5% от их стоимости, акциз на соль, который платили только жители провинций и другие. В торговле широкое распространение получили таможенные сборы и налоги на продажу определенных видов товаров, пошлина на продажу товаров (10–12%), т.е. уже в глубокой древности существовало подразделение налогов на прямые и косвенные.

Были введены налоги на оснащение армии, налог на рекрутов (заплатившие освобождались от воинской повинности) и налог с наследства, которым облагались лишь граждане Рима по ставке 5%. Данный налог носил целевой характер, т.к. полученные средства направлялись для пенсионного обеспечения профессиональных солдат, причем ближайшие родственники солдат освобождались от этого налога. Таким образом, в Римской империи налоги начали выполнять не только фискальную, регулирующую, но и стимулирующую функцию, т.к. население вносило налоги деньгами и оно вынуждено было производить излишки продукции, тем самым, развивая рынок и товарно-денежные отношения, углубляя процесс разделения труда урбанизации.

Следует отметить, что в Древнем Риме и других отдельных древних государствах еще до нашей эры были сформированы классические налоговые системы, внешне мало отличающиеся от нынешних касательно вопросов налогов, механизма их сбора и контроля.

Так, в Древнем Риме было около двух тысяч налоговых платежей, причем многие принципы определения объектов налогообложения, подходы по установлению тех или иных налоговых сборов актуальны и сегодня. Поражают своей схожестью и сами налоги, например: пошлины ввозные и вывозные (таможенные пошлины); налог на вино, на пшени-

цу, на огурцы, на мыло (акцизы на отдельные группы товаров); сбор на воздвижение статуй (налог на рекламу); дорожная пошлина (налог за пользование автомобильными дорогами); квартирный налог (налог на имущество) и т.д.

Интересно отметить, что известный афоризм «Деньги не пахнут» связан с налогами. Эту фразу произнес римский император Тит Флавий Веспасион (9-79 гг.), который ввел налог на отхожие места. Так император ответил на вопрос: «Зачем ты берешь налог за это...?».

Не менее известный нам афоризм «Что упало – то пропало» также связан с налогами. Купцы различных гильдий при ввозе своих товаров в город уплачивали превратные сборы с каждой повозки товаров, заезжающей в городские врата. Чтобы заплатить наименьший размер сбора, купцы старались загрузить максимальное количество товаров на меньшее число повозок. Поэтому очень часто, часть товаров просто падала с перегруженных возов при проезде через врата. Городские власти в ответ на это, ввели своеобразные штрафные санкции: все, что падало на землю с возов – изымалось стражниками в пользу государства, другими словами «что с воза упало – то пропало».

Существует множество интересных и поучительных примеров исторического развития и становления налоговых систем, которые можно было бы привести и по другим странам. Однако эта тема дополнительного исследования не затрагивается в данной статье, отметим лишь, что отдельные вопросы исторического развития налогов рассмотрены во многих публикациях.

На наш взгляд, очень интересен тот факт, что многие исторические события начинались в результате именно налоговых конфликтов. По этому поводу можно привести очень много примеров.

Например, борьба североамериканских колоний Англии за независимость в 1775–1783 годы была во многом обусловлена принятием английским парламентом закона о гербовом сборе в 1763 году, который затрагивал интересы почти каждого жителя колоний, так как налогами облагались вся коммерческая деятельность, судебная документация, периодические издания и т.д. А начало непосредственных военных действий восставших, историки относят к эпизоду так называемого «Бостонского чаепития» в 1773 году, когда английское правительство предоставило Ост-Индской компании право беспошлинного ввоза чая в североамериканские колонии. Таможенные льготы фактически поставили Ост-Индскую компанию вне конкуренции и нанесли серьезный удар по позициям местных торговцев. В ответ на это, группа колонистов проникла на прибывшие в Бостонский порт английские корабли и выбросила в море большую партию чая, обострив этим конфликт между метрополией и колониями.

Следующий пример связан с историей Древнерусского государства. Известно, что в Древней Руси дань взималась двумя способами: повозом, когда она привозилась в Киев, и полюдьем, когда князья или княжеские дружины сами ездили за нею. Одна из таких поездок к древлянам за данью печально закончилась для преемника Олега – князя Игоря. Как

пишет Н.М.Карамзин, князь Игорь забыл, что умеренность есть добродетель власти, и обременил древлян тягостным налогом. А, получив его, вернулся требовать новой дани. Древляне не стерпели «двойного налогообложения», и князь был убит.

Итак, взимание налогов – древнейшая функция и одно из основных условий существования государства, развития общества на пути к экономическому и социальному процветанию. Что касается теории налога и практики налогообложения, они развивались и продолжают развиваться вместе с теорией государства и практикой его функционирования.

Начальный период развития налогообложения, включает в себя хозяйственные системы древнего мира до начала средних веков, отличается неразвитостью и случайным характером налогов. Налоги существовали в виде бессистемных платежей и носили преимущественно натуральную форму, а механизмы их взимания находились лишь в зачаточном состоянии.

Налоговые платежи древнего мира отдаленно напоминали ныне существующие налоги в их современном понимании. Это были скорее квазиналоги наряду с другими источниками государственных доходов: военная добыча, домены (доходы от государственного имущества), регалии (отдельные отрасли производства и виды деятельности, изъятые в пользу государства). Квазиналоги представляли собой переходную ступень к налогам.

С дальнейшим развитием и укреплением товарно-денежных отношений налоги постепенно начинают взиматься в денежной форме.

Государство, не имея своего финансового аппарата для определения и сбора налогов, определяло лишь общую сумму средств, которую желает получить, а сбор налогов поручало городу или общине. Очень часто сбор налогов отдавался на откуп, т.е. оно прибегало к помощи откупщиков, деятельность которых практически не контролировалась. Откупщики выкупали установленные налоги у государства, внося сумму налога в казну полностью. Затем, заручившись государственными полномочиями и применяя принуждение посредством помощников и суботкупщиков, откупщик осуществлял сбор налога с населения, учитывая и свою прибыль, которая достигала около одной четверти от цены откупа.

В результате отсутствия четких правил в налогообложении и безнаказанности откупщиков страдали как местное население, так и государственная казна. Обычными явлениями стали коррупция, злоупотребления властью, а в провинциях царил полный произвол. Результатом этого был экономический кризис, разразившийся в I веке до н.э.

В целом, данный этап развития налогообложения характеризовался огромным количеством налогов. Государство устанавливало великое множество налогов, при этом сбор самих налогов отдавался на откуп. Известный церковный деятель и философ Фома Аквинский, называл налоги «узаконенной и дозволенной формой грабежа». Вся система вызвала много недовольств и нареканий у подданных государства, и система держалась благодаря силе принуждения и освобождению от налогов

главных опор власти – аристократии и жречества, а позже духовенства и дворянства.

На втором этапе (XVI – начало XIX вв.) налоги окончательно становятся ведущим источником доходной части бюджетного устройства. В этот период происходит формирование первых налоговых систем, включающих в себя прямые и косвенные налоги. Возникает сеть государственных учреждений, в том числе фискальных, и государство берет часть функций на себя: устанавливает квоту обложения, наблюдает за процессом сбора налогов и т.д. Особую роль в формировании доходов государства играли акцизы, взимаемые у городских ворот со всех ввозимых и вывозимых товаров, поземельный, подушный и подоходный налоги. Т.к. практически не существовало крупного постоянного налога, парламенты периодически выдавали разрешения правителям производить взыскания и вводить чрезвычайные налоги. Роль откупщиков налогов в этот период была достаточно велика, т.к. государство еще не имело достаточного количества профессиональных чиновников, которые могли бы профессионально устанавливать и взимать налоги.

Проблема справедливости налогообложения стояла очень остро и привлекала внимание многих ученых и государственных деятелей того времени. Так, Ф.Бэкон в книге «Опыты или наставления нравственные и политические» писал: «Налоги, взимаемые с согласия народа, не так ослабляют его мужество; примером тому могут служить пошлины в Нидерландах. Заметьте, что речь у нас идет не о кошельке, а о сердце. Подать, взимаемая с согласия народа или без такового, может быть одинакова для кошельков, но не одинаково ее действие на дух народа».

Развитие демократических процессов в европейских странах нашло свое отражение в вопросах установления и введения налогов. Например, в Англии в «Великой хартии вольностей» (1215 г.) было впервые установлено, что налоги вводятся только с согласия нации: «Ни щитовые деньги, ни пособия не должны взиматься в королевстве нашем иначе, как по общему совету королевства нашего»¹. Данный принцип был повторен и в 1648 году, а уже в 1689 году был окончательно закреплён за представительными органами власти, утверждать все государственные расходы и доходы.

Во Франции парламент стал утверждать бюджет и налоги только в 1791 году после Великой французской революции. Во Франции также принимались меры для обеспечения справедливости налогообложения, так в 1770 году министр финансов Франции А.Тэрре писал: «Я больше стараюсь добиться равенства в распределении налога, чем точной уплаты десятины».

Именно на втором этапе развития налогообложения начинает формироваться и научная теория налогообложения, основоположником которой является шотландский экономист и философ Адам Смит (1723–1790 гг.). Адам Смит в своей работе «Исследования о природе и причинах богатства народов» впервые сформулировал принципы нало-

¹ Пушкарева В. История финансовой мысли и политики налогов. М.: Инфра-М., 1996. С.59.

гобложения, ставшие классическими принципами, дал определение налоговым платежам и обозначил их роль и место в финансовой системе государства, а также отметил, что налоги для плательщика есть показатель свободы, а не рабства.

И, наконец, на *третий, современный этап* — начинает свою историю в XIX веке, когда государство берет в свои руки все функции установления и взимания налогов, ибо правила обложения успели выработаться. Региональные органы власти, местные общины играют роль помощников государства, имея ту или иную степень самостоятельности. Данный период отличается уменьшением количества налогов и большим значением права при их установлении и взимании.

Постепенно в обществе наряду с развитием финансовой науки происходит становление научно-теоретических воззрений на природу, проблемы и методики налогообложения. Во второй половине XIX века многие государства предприняли попытки воплотить научные воззрения на практике. Необходимо отметить, что ни одна экономическая школа, ни одна финансовая теория не обошли своим вниманием вопросы фискалитета.

Но, в то же время, экономическая мысль не выработала до настоящего времени единого толкования понятия налога, независимо от политического и экономического строя общества, от природы и задачи государства. Финансовая наука и поныне не может однозначно ответить на многие налоговые вопросы, а постоянные налоговые реформы практически во всех развитых странах свидетельствуют о перманентном процессе создания справедливой, соразмерной и обоснованной системы налогообложения.

Чолбаева С.Дж.,

к.э.н., профессор

Кыргызского экономического университета

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

В любой стране государственный бюджет является центральным звеном, ведущим звеном финансовой системы. Бюджет является одним из важнейших механизмов, посредством которого правительство реализует свою политику. И чем выше степень совершенства данного механизма, тем лучше результаты проводимой экономической политики.

Бюджет это финансовый план формирования, распределения и использования централизованного фонда денежных средств определенной территории, утверждаемой соответствующими органами этой территории путем принятия юридического акта – закона, либо решения представительного органа государственной или местной власти.

Бюджет, являясь частью системы государственного управления, затрагивает интересы каждого гражданина. Он прямо или косвенно влияет:

- на возможность найти работу;
- определяет, какие пособия и кто будет получать;
- как будут предоставляться услуги здравоохранения и образования;
- какую зарплату получают государственные служащие и т.д.

Бюджет обеспечивает финансовыми ресурсами предоставление услуг обществу и реализацию государственной политики. От его величины зависит состояние дорог, освещение улиц и даже безопасность каждого из нас.

Слово «бюджет» в переводе с английского означает кожаная сумка. В английском парламенте так называют сумку, в которой канцлер казначейства приносит в парламент проект доходов и расходов государства на предстоящий год. Данный термин означает также план доходов и расходов на определенный период времени, что и было изложено выше.

Бюджет государства – это план необходимых обществу расходов и ожидаемых источников доходов для их финансирования.

Чтобы лучше уяснить понятие о бюджете государства необходимо понять и знать структуру его расходной и доходной частей. Доходы бюджета – это деньги, получаемые государством из различных источников для осуществления необходимых обществу расходов. Расходы бюджета – это целенаправленное использование ресурсов общественного сектора для осуществления социально-оправданного перераспределения и удовлетворения потребностей в общественных благах. Поэтому, государство, для обеспечения потребностей общества и решения стоящих проблем планирует:

- расходы, то есть какие запросы общества, оно намерено удовлет-

ворять, сколько это будет стоить и, соответственно, какие цели государственной политики будут профинансированы;

- доходы, то есть каким объемом ресурсов государство будет располагать и из каких источников оно их получит.

После чего расходы сопоставляются с доходами и подводится их баланс. В случае нехватки ресурсов для покрытия потребностей, планируются источники заимствований или сокращаются расходы, а при превышении доходов над расходами – сферы вложения излишков ресурсов.

В планировании расходов и доходов государства, в реализации принятого бюджета активное участие должно принимать общество. Ведь государство распоряжается не собственными средствами, а общественными. Общество ему платит, чтобы удовлетворить свои потребности в государственных услугах.

В государственном управлении бюджет выполняет три главные функции:

1. показывает, какие цели и задачи ставит государство на предстоящий период и планирует расходы для их достижения;
2. служит законом, обязательным для исполнения, основой системы контроля за сбором и расходованием бюджетных ресурсов государства;
3. является инструментом государственного регулирования экономики, способствуя социально-экономическому развитию страны.

Цели и задачи государственной политики находят отражение как в доходной, так и в расходной частях бюджета. Требование прозрачности бюджета, выдвигаемое во всех странах, подразумевает предоставление общественности информации по бюджету в полном объеме. Это означает прежде всего то, что общество получает исчерпывающую информацию о прошлой, текущей и будущей деятельности государства. Назначение бюджета не только обозначить, но и профинансировать намеченную государством политику

Связать государственную социально-экономическую политику и расходы бюджета помогает планирование программного бюджета.

Бюджетные организации, составляющие программный бюджет, в первую очередь устанавливают конкретные цели, задачи и программы на предстоящий период. Приоритеты государства показывают степень важности каждой программы. Только после этого просчитываются расходы по намеченным программам. В КР все организации, финансируемые из республиканского бюджета, перешли на планирование бюджета на программной основе.

В государственном управлении бюджет выступает не только средством контроля за общественными финансами, но и используется как инструмент влияния на экономику и общество.

Существуют три основных цели экономической политики, которые достигаются с помощью бюджета:

- Предоставление обществу определенных благ и услуг.
- Перераспределение доходов в обществе.
- Стабилизация экономики.

Частный сектор не в состоянии предоставить обществу ряд необходимых услуг (например, обеспечение обороны страны). Другие услуги из-за их высокой цены (образование, здравоохранение), доступны ограниченному кругу граждан. Однако общество заинтересовано, чтобы эти блага и услуги предоставлялись всем.

В условиях свободной конкуренции доходы в обществе распределяются неравномерно. Для создания благоприятного социального климата и предотвращения возможных очагов напряженности государство осуществляет регулирование доходов и социальную защиту населения.

Перераспределение доходов между социальными слоями населения и территориями ведется, прежде всего, через налоговую политику

К примеру, государство может установить, что те, кто больше зарабатывает, платят более высокие налоги, одновременно давая льготы для менее обеспеченных плательщиков. Другой способ перераспределения доходов – социальная помощь нуждающимся, оказываемая из бюджета.

Третья цель экономической политики – использование бюджета в качестве инструмента стимулирования экономического роста, развития предпринимательства. Государство может способствовать усилению экономики путем изменения размеров и структуры расходов и доходов бюджета для достижения намеченного уровня экономического роста, занятости и инфляции.

Бюджет – главный накопитель, куда стекаются все доходы государства, и главный распорядитель, откуда основная часть полученных ресурсов вытекает в виде ресурсов. Означает ли это, что все деньги государства в одно время и в одном месте делятся на всех получателей? Разумеется, нет. Ведь из Бишкека не видно, что в каком-то другом городе мостовая вся в рытвинах и ухабах, а в сельской школе нужно отремонтировать крышу и т.д.

Для проведения самостоятельной политики органы государственного управления (органы центральной власти) и местного самоуправления (города, села и поселки) в КР располагают собственными бюджетами.

Для анализа доходов и расходов государства составляется сводный бюджет, который называется консолидированным бюджетом. Он включает доходы и расходы республиканского и местных бюджетов.

Бюджет развития интегрирован в консолидированный бюджет только в части внутреннего финансирования инвестиционных проектов государства (которая производится за счет расходов из республиканского бюджета). Расходы за счет внешних займов государства при расчете консолидированного бюджета не учитываются.

Таким образом, государство собирает деньги и осуществляет расходы через систему бюджетов и внебюджетных фондов.

Местный бюджет – одна из составных частей бюджетной системы КР. Он является финансовой основой деятельности органов местного самоуправления. Местное самоуправление в Кыргызстане до 2006 года было представлено местными государственными администрациями на районном и областном уровнях и органами местного самоуправления.

Местные государственные администрации до 2006 года обеспечи-

вали в областях и районах согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, административных ведомств и иных центральных исполнительных органов и имели для этих целей местные (областные или районные) бюджеты.

До 2006 года местное самоуправление осуществлялось местными сообществами в городах и селах и во многом контролировалось местными государственными администрациями.

С 2007 года местное самоуправление получило больше самостоятельности в распоряжении собственными финансовыми ресурсами.

Местные сообщества имеют право самостоятельно решать дела местного значения. Для управления ими формируются представительные и исполнительные органы власти. К управлению также привлекаются граждане. Помимо дел местного значения государство передало отдельным органам местного самоуправления ответственность за предоставление ряда государственных функций. Для решения местных вопросов и исполнения делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления располагают местными (городскими и сельскими) бюджетами.

Если местные администрации и органы местного самоуправления до 2006 года включительно были наделены собственными доходами и самостоятельно осуществляли свои расходы, то с 2007 года местные государственные администрации (областные и районные), включая бюджетные учреждения, финансируемые из областных и районных бюджетов, переданы на финансирование из республиканского бюджета.

Таким образом, с 2007 года система местных бюджетов включает бюджеты городов республиканского значения, городов областного значения, городов районного значения и бюджеты поселков и айыл окмоту.

С 2007 года Правительство осуществляет регулирование бюджетов городов, айылов и поселков посредством трансфертов (выравнивающих грантов, рассчитываемых по формуле), а также установленными размерами отчислений от регулируемых общегосударственных налогов.

С января 2011 года в КР двухуровневый бюджет. В бюджете органа местного самоуправления показываются доходы и заимствования, полученные в данном городе или сельской управе, и расходы, осуществляемые им для реализации функций, а также доходы и затраты на содержание предприятий муниципальной собственности.

При осуществлении макроэкономической стабилизационной политики государство использует в основном два экономических инструмента, это кредитно-денежная и налогово-бюджетная политика.

Центральное место в системе государственных финансов как выше отмечено занимает государственный бюджет.

Бюджет, являясь частью системы государственного управления, затрагивает интересы каждого гражданина, прямо или косвенно влияет на многие аспекты его жизни. Поэтому, выполняя задачи в свете новой экономической политики, Министерству Финансов КР при формировании доходной базы государственного бюджета необходимо обратить внимание на следующие проблемы:

- отсутствие соответствующего контроля за использованием средств бюджета, направленных на текущие расходы, а именно отсутствие доступа менее обеспеченных слоев к получению квалификации, медицинскому обслуживанию, гарантированной минимальной пенсии и сносному жилью. Это играет не только стабилизирующую роль, но и обеспечивает хозяйство важнейшим фактором производства квалифицированной и здоровой рабочей силой, а значит, увеличивает национальное богатство страны;
- на прозрачность планирования и использования средств бюджета развития;
- на планирование и прогнозирование суммы доходов госбюджета и их доли в ВВП (причины снижения, если таковое присутствует), как повлиял новый Налоговый Кодекс на сборы налогов и соответственно на суммы расходов;
- на сравнение темпов роста с темпами инфляции, если расходы растут медленно, это означает, что реально они падают;
- в бюджетном законодательстве не достаточны положения расширяющие полномочия органов местного самоуправления, а также отсутствует закон разграничивающий функции и полномочия ОМСУ и МГА;
- не приняты поправки в отраслевые законы детально, определяющие полномочия всех уровней власти;
- не разработаны соответствующие изменения в новую редакцию Налогового Кодекса, уточняющие доходы местных бюджетов;
- на не оптимальность административно-территориального деления, бюджет получается трех ступенчатый, а управление ими четырехступенчатый. Проведение административно-территориальной реформы должно осуществляться с целью снижения дотационности аильных кенешей, чтобы они совершенствовали свою организационную деятельность по обеспечению самостоятельности местных бюджетов;
- на отсутствие социально-экономических показателей для оценки доходной базы МСУ;
- на неравномерность доходного потенциала ОМСУ;
- на низкий уровень профессиональной подготовленности кадров (необходимо утверждать кадры не по родо-племенным признакам, а по опыту работы);
- на неэффективное управление муниципальной собственностью и землями ФПС;
- на нерешенность вопросов по долгам органов МСУ (ссуды, кредиты, кредиторская задолженность);
- на отсутствие системы налоговой отчетности на уровне айыл-окому;
- на отсутствие лимитов по коммунальным услугам на уровне МСУ;
- на нецелевое использование бюджетных средств ОМСУ (по категориальным грантам).

Хотелось бы развить мысль о распределении полномочий между

центральной и местной властью и смешанную форму власти. Пока не будут ограничены четко и ясно функциональные обязанности между ними, такая проблема будет продолжаться. Там, где общественное управление ведется многочисленными субъектами со своими финансовыми ресурсами, возникает необходимость регулирования бюджетных отношений.

Межбюджетные отношения подразумевают распределение расходов обязательств, закрепление налогов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, трансферты и заимствования на местном уровне. В Кыргызской Республике общественное управление возложено на правительство и органы местного самоуправления.

В соответствии с этим должны быть четко разграничены:

- функции правительстве, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета;
- смешанные функции, финансируемые, как из республиканского, так и местных бюджетов посредством грантов;
- местные функции – расходы, осуществляемые из местных бюджетов.

Исходя из этого, должно осуществляться бюджетное регулирование расходов и доходов между уровнями управления в стране.

В 2007 году норматив в размере 35% для местных бюджетов, к которым теперь областные и районные бюджеты не относятся, был сохранен только для бюджетов городов Бишкек и Ош. А для городских, сельских и поселковых бюджетов установлены дифференцированные нормативы отчислений от регулируемых общегосударственных налогов.

Местные органы управления получают средства из республиканского бюджета в виде трансфертов – грантов.

Гранты – это безвозмездные трансферты, передаваемые из республиканского бюджета для реализации каких-либо задач или решения актуальных проблем. Они служат источником для покрытия расходов местных властей, однако не существует никакой связи между размером грантов и усилиями местных властей по увеличению доходов.

В Кыргызской Республике существуют три вида грантов, выделяемых местным бюджетам из республиканского бюджета: категориальные, выравнивающие и стимулирующие.

Таким образом, следует отметить, что существуют проблемы законодательного регулирования государственного бюджета и местных бюджетов:

1. Искаженная система учета в хозяйствующих субъектах допускает определенные приписки вновь созданной стоимости в этой сфере. Невершенство единой системы учета во многих сегментах экономики, также вызывает большие сомнения в достоверности данных по разным составляющим в структуре ВВП. Поэтому и правительству и Жогорку Кенешу в дальнейшем следовало бы начинать работу с приведения в порядок систему национальных счетов, то есть учета и отражения структуры ВВП

2. В проекте республиканского бюджета нет ответа на такие зло-

бодневные вопросы, как рефинансирование банков, то есть облегчение доступа малых предприятий и средних слоев общества к их кредитным ресурсам, снижение процентной ставки и т. п.

3. На сегодняшний день исходя из проекта бюджета, большую часть доходной части местных бюджетов составляют гранты, а местные доходы очень незначительны в структуре местных бюджетов (собственные местные налоги составляют около 16% доходной части). В этой связи, реализация основных параметров республиканского бюджета будет сложным из-за множества нерешенных проблем и рисков, таких как:

- отсутствие четкого разграничения функций и полномочий между органами местного самоуправления и государственной властью;
- несовершенство бюджетных отношений;
- неоптимальное административно-территориальное деление в республике;
- неравномерность доходного потенциала органов местного самоуправления;
- нецелевое использование бюджетных средств.

4. Изменить методику предоставления категориальных и выравнивающих грантов, предусмотрев расходы на коммунальные услуги с расчетом фактических объемов потреблений.

5. Обеспечить полный переход к программному построению местных бюджетов и выравнивание доступности бюджетных услуг для населения.

Список использованной литературы:

1. Закон КР «О Республиканском бюджете КР на 2012 год и о прогнозе на 2013-2014гг».
2. Стратегический план развития ГНС при ПКР на 2009–2012 гг.
3. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета КР на 2012 год.
4. Чолбаева С.Дж Доклад о государственной программе развития КР – блок Государственный бюджет. Отчет ПРООН., 2009 г.

*Токторбаева К.А.,
кандидат экономических наук,
КРСУ.*

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ НА СТРАХОВОЙ РЫНОК КЫРГЫЗСТАНА

Развитие страхового рынка в Кыргызстане возможно лишь, при условии, когда страхование является подчиненной частью экономики страны.

Участникам страхового рынка всегда необходимо максимально иметь представление о будущем экономики в целом и страховании в частности, так как без этого невозможно планировать деятельность любой страховой организации и нельзя рассчитывать на успех в повседневных делах.

Бесспорно, перспективы страхового дела в нашей стране во многом связаны с решением вопроса о привлечении дополнительных инвестиций, в том числе и зарубежных.

Этот вопрос в настоящее время для нашего государства особо актуален.

Общеизвестно, что страхователи, персонифицирующие собой платежеспособный спрос на страховые услуги, являются в специфических условиях Кыргызстана единственным заслуживающим серьезного отношения источником воспроизводства инвестированного в эту сферу экономики капитала вне зависимости от страны его происхождения.

Поэтому оценка перспектив развития страхования в нашей стране и путей привлечения инвестиций на страховой рынок невозможна без понимания основной зависимости динамики развития страхового бизнеса от динамики платежеспособного спроса на страхование.

Данная зависимость прямая и непосредственная, так как то, что влияет на состояние и динамику платежеспособного спроса на страхование в нашей стране, будет определять состояние и перспективы страхового бизнеса на кыргызском страховом поле, а значит, и его инвестиционную привлекательность.

Отечественный страховой рынок – это явление экономической реальности. Экономическая реальность формируется объективными отношениями, в которые вступают участники рынка и в которых реализуются их интересы.

Вокруг экономической реальности складывается «экономическая виртуальность», где говорят о преимуществах глобализации и необходимости безусловного открытия рынка для предпринимателей любого происхождения и гражданства, о социальном партнерстве и необходимости уменьшения нагрузки на бюджет, о перспективности широкомасштабного развития обязательного страхования в нашей небогатой стране, недоразвитом менталитете отечественного страхователя, применения

у нас зарубежного опыта и необходимости доступа к пенсионным деньгам и пр.

Стремление любой ценой участвовать в процессах глобализации и принципиально игнорировать национальные особенности экономического развития не может рассматриваться теоретической приемлемой базой для осуществления в нашей стране практически значимой экономической политики и, прежде всего, – политики инвестиций.

Необходимо, чтобы реформы, проводимые в экономике, а в частности в страховании, были не оторванными от жизни, а конкретными действиями, значимость которых определяется степенью учета в ней реальных экономических интересов реальных участников рыночных отношений.

Существуют экономические интересы участников кыргызского страхового рынка, но существуют и экономические интересы внешних по отношению к нашей стране и рынку хозяйствующих субъектов, откуда появляется необходимость их научного изучения и определения конкретных путей такого их сочетания, которое шло бы на пользу развития страхования в Кыргызской Республике.

Таким образом, серьезные инвестиционные решения должны приниматься на основе анализа реальных экономических отношений, складывающихся на данном сегменте рынка, вокруг и внутри конкретного объекта инвестиций.

Понимание сущности и особенностей реальных отношений, складывающихся на страховом рынке, позволяет сделать вывод о том, что главным условием, определяющим возможность и эффективность инвестиций, является состояние и динамика платежеспособного спроса на страхование, а в отношении к конкретному виду страхования и конкретному объекту инвестиций – состояние и перспективы развития клиентской базы страхования или клиентской базы данной страховой организации.

Инвестиционная привлекательность объекта прямо пропорциональна развитости платежеспособного спроса на предоставляемые им услуги, то есть развитости его клиентской базы.

Все остальные условия инвестиционной привлекательности, такие как рентабельность страхового бизнеса, прозрачность страховых организаций, развитость и эффективность IT-технологий, качество менеджмента и другое являются производными от главного – наличия или отсутствия развитой и стабильно растущей клиентской базы.

Конечно, особенно в наших условиях, рентабельность страховых организаций чаще всего обеспечивается за счет обслуживания лишь нескольких корпоративных клиентов.

Для того, чтобы держаться «на плаву» в условиях недостаточности клиентской базы многие страховые организации вынуждены заниматься квазистраховыми схемами, которым по определению противопоказана транспарентность, а IT-технологии в наших условиях не являются важным инструментом ее развития, к великому сожалению это всего лишь

вспомогательное средство для более или менее эффективного обслуживания клиентов. К тому же зависимость страховых организаций Кыргызстана от немногих главных клиентов и квазистраховых схем объективно обуславливает существование в страховых организациях специфических стандартов и процедур управления.

Поэтому при таком положении дел для потенциальных инвесторов дополнительно возникают специфические риски.

Также становится очевидным, что степень рискованности возможных инвестиций зависит от состояния, в котором находится клиентская база страхового бизнеса как основа, определяющая механизмы его воспроизводства.

В связи с этим, исследование факторов, влияющих на состояние и динамику платежеспособного спроса на страхование в нашей стране, является ключевым условием для нахождения удовлетворительного ответа на вопрос о возможностях и путях привлечения инвестиций на кыргызский страховой рынок.

Динамика платежеспособного спроса, как предпринимателей, так и домашних хозяйств Кыргызстана своеобразна из-за экономико-географических условий осуществления хозяйственной деятельности.

В результате объективной адаптации к специфической природной среде, экономика Кыргызстана имеет структуру издержек, которая не идет в сравнение ни со структурой издержек как «развивающихся», так и «развитых» стран, а кыргызские потребители, персонифицирующие платежеспособный спрос получают особенную иерархию потребительских предпочтений.

Наиболее в научной форме актуально и емко эта проблема представлена в работах Е.В. Гильбо.

По его оценкам уникальный климат объективно обуславливает сравнительное удорожание капитальных затрат при осуществлении индустриальных проектов государства на 20–60%, затраты на отопление повышают текущие издержки еще на 10–30%, а реальная стоимость рабочей силы в связи с необходимостью выживания населения в длительные холодные сезоны при прочих равных условиях возрастает примерно вдвое.

Все эти три фактора формируют и у предпринимателей, и у домашних хозяйств государства дополнительные общественно необходимые издержки, которые объективно ведут к ограничению платежеспособности и естественным образом влияют на выстраивание иерархии предпочтений у потенциальных потребителей.

В частности, существование таких ограничений объективно обуславливает отсутствие приоритета страховых потребностей у предпринимателей и домашних хозяйств и оказывает, в целом, сдерживающее влияние на динамику роста потребительской емкости отечественного страхового рынка.

Кроме того, это еще и доказывает несостоятельность упорно распускаемых слухов о «недоразвитом менталитете» отечественного страхователя.

Поэтому для потенциальных инвесторов важно понимать, что в силу вышеперечисленных условий экономика Кыргызстана, как исторически сложившийся к настоящему времени единый организм, имеет внесистемный характер по отношению к мировой экономике в целом.

В силу этого, сложившиеся стереотипы мышления и технологии проникновения на рынок должны быть серьезным образом пересмотрены применительно к реально существующей и правильно понимаемой кыргызской специфике.

Орозалиева А.С.,
к.э.н. Кыргызская государственная
юридическая академия
при Правительстве Кыргызской Республики

ВЛИЯНИЕ МИГРАЦИИ НА РЫНОК ТРУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Вопросы и проблемы формирования рынка труда в первую очередь мере связаны с особенностями современной политической и социально-экономической ситуации в Кыргызстане, вследствие разрыва традиционных экономических связей, их переориентацию на новые рынки, возникновению нового экономического пространства породивших возникновение и активизацию миграционных процессов. На состоянии рынка труда сказываются проблемы, обусловленные противоречивым характером и непоследовательностью осуществляемых преобразований, медленным формированием новых механизмов регулирования и саморегулирования экономики, процессами сокращения и высвобождения, изменением структуры и условий занятости населения, миграцией населения, возникновением и влиянием разного рода кризисных явлений в экономике на тенденции бессистемной трансформации общества – все это находит отражение на состоянии рынка труда республики..

Современное социально-экономическое положение Кыргызской Республики характеризуется нестабильностью, недостаточностью инвестиций в экономику, науку, образование, низким уровнем жизни населения. Это обостряет обстановку в области миграции и трудовой миграции населения. Достаточно сильно проявляется влияние трудовой миграции населения на рынок труда посредством изменения профессионального и квалификационного состава мигрантов.

Рынок труда является сложным явлением, развивающимся в результате происходящих в обществе социально-экономических процессов. При этом успешное функционирование рынка труда возможно только при наличии достаточного количества трудовых ресурсов определенного качественного состава. Обеспеченность региона трудовыми ресурсами, их рациональное использование имеет огромное значение для эффективной деятельности предприятий различных форм собственности.

Трудовые ресурсы находятся в постоянном движении: профессиональном, квалификационном, территориальном, одним из видов которого является трудовая миграция населения. Трудовая миграция играет важную роль в формировании рынка труда, как на региональном, так и локальном уровне.

Современная политическая и социально-экономическая ситуация в Кыргызстане, всплеск миграционных процессов оказывают значительное влияние на особенности формирования рынка труда, в связи с чем необходимо рассматривать трудовую миграцию как один из факторов, влияющих на формирование регионального рынка труда.

Главной особенностью рынка труда Кыргызской Республики

является избыток рабочей силы, что объясняется высокими темпами прироста населения трудоспособного возраста. И этот избыток, как предполагается, будет продолжать расти вследствие сравнительно высокой рождаемости. Так, доля населения трудоспособного возраста увеличилась с 57,8% в 2005 году до 61,1 % в начале 2011 году. На протяжении последних шести лет предложение труда превышало спрос на него на 32%.

Экономика республики не создает достаточного количества рабочих мест, удовлетворяющих растущую потребность населения, обеспечивающих достойный труд. Рынок труда Кыргызстана является трудоизбыточным. Общий уровень безработицы в последние годы колеблется от 8 до 12%, однако, некоторые эксперты полагают, что уровень безработицы в республике значительно выше и достигает 20%. Сегодня, на одно вакантное место претендует в среднем по республике более 11 человек, сильно распространены неформальная и неполная занятость.

Современное социально-экономическое положение республики, как было отмечено выше, влияет на формирование миграционных настроений и процессов. Согласно оценкам экспертов, около миллиона граждан страны сменили свое место жительства, как внешние или внутренние мигранты и одной из основных причин этого явления является низкий уровень жизни граждан, вследствие высокого уровня безработицы.

Переизбыток трудовых ресурсов в республике и перекосы во внутренней политике занятости вплоть до сегодняшнего дня являются устойчивыми факторами, способствующими «выталкиванию» населения из мест проживания в поисках работы.

Широкое распространение в республике получило внутриреспубликанское перемещение населения. Большая часть населения покидает сельскую местность, осваивает пригородные части крупных городов, что в свою очередь приводит как к разбалансированности рынка труда, так и повышению нагрузки на инфраструктуры городов. Основными центрами притяжения внутренних мигрантов, являются города Бишкек и Ош, а также Чуйская область. Таким образом, многие регионы теряют часть трудоспособного населения, и результатом этого является, сокращение рождаемости в этих регионах и конечно, как следствие, снижение трудоспособных граждан в этих регионах в будущем. Некоторые приграничные районы становятся малонаселенными, что в свою очередь приводит к возникновению территориальных проблем с соседними государствами. А для восстановления потерь населения, трудовых ресурсов и их качественному восстановлению потребуется значительное время и средства.

Значительная часть внутренних мигрантов, заняты в неформальном секторе экономики. Роль неформальной занятости весьма неоднозначна. С одной стороны, она решает проблемы занятости и доходов населения, способствует расширению рынка товаров и услуг, создает базу для развития малого бизнеса. Но, вместе с тем, неформальная занятость порождает ряд острых социальных проблем. Так для занятых в этом секторе,

практически отсутствуют реальные социальные гарантии, контроль за условиями труда и происходит отток квалифицированных и перспективных работников из формального сектора, что отрицательно сказывается на его работе. Занятость в неформальном секторе, особенно в таких сферах, как мелкая торговля, оказание различных услуг частным лицам приводит к частичной утрате квалификации, профессиональных навыков. Нерегулярный характер занятости приводит к отвыканию от систематической работы. Все это в конечном итоге ведет к дисквалификации и люмпенизации значительной части тех, кто занят в неформальном секторе, особенно молодежи. И все эти явления отражаются на профессионально – квалификационной структуре населения, а следовательно, и на рынке труда.

Внешняя трудовая миграция пока остается единственно возможным решением проблемы трудоизбыточности в Кыргызстане. Ситуация на рынке труда и кризисное состояние экономики приводит к необходимости направлять избыточную рабочую силу на долговременной основе за рубеж.

В настоящее время, в республике отсутствуют точные данные о числе, выбывших за пределы страны в качестве трудовых мигрантов. По оценочным данным, их численность составляет от 500 тыс. до 800 тысяч. Официальная статистика располагает данными только по тем мигрантам, которые пересекли границу и официально устроились на работу. Основными странами, принимающими мигрантов из Кыргызстана, являются Россия и Казахстан. Так, по данным Федеральной миграционной службы (ФМС) России за 2010 и 2011 гг. в России получили разрешение на трудовую деятельность 75501 кыргызстанцев, получили патент 44235 человек, встали на миграционный учет 340974 человек. Однако, следует отметить, что речь идет о лицах, официально зарегистрированных и получивших разрешение на работу. Число прибывших в Россию граждан Кыргызстана и осуществляющих нелегальную трудовую деятельность в несколько раз больше. Мигрируют в основном молодые кыргызстанцы, как правило, имеющие среднее образование.

В составе внешних трудовых мигрантов, доминируют наиболее экономически активные граждане в молодом трудоспособном возрасте. С одной стороны, это обеспечивает разгрузку национального рынка труда, испытывающего всё более возрастающее обострение и напряжения и денежные средства, присылаемые мигрантами позволяет их семьям не только существовать на них, но и открывать собственный бизнес, оказывая влияние при этом на рынок труда, а с другой, выбытие большого числа населения в трудоспособном возрасте приводит к утрате трудового потенциала, это потеря высококвалифицированных специалистов и рабочих, не востребованных на данном этапе социально-экономического развития страны, что грозит обернуться в обозримом будущем острым дефицитом профессиональной рабочей силы.

Одним из положительных факторов в будущем может быть и возвращение трудовых мигрантов назад и использование в Кыргызстане их приобретенного трудового опыта и знаний.

Прогноз и анализ перспектив демографической и трудоворесурсной ситуации показывает, что рост внешней трудовой миграции из Кыргызстана сохранится. Растущая потребность в рабочей силе на рынках труда России и Казахстана и возможность получения несравненно высоких заработков, ещё в большей мере повысит их привлекательность и преимущества для иностранных работников стран, с низким уровнем социально-экономического развития и соответственно рынков труда. Так, согласно прогнозу Всемирного Банка, в экономике Российской Федерации трудовые мигранты составляют 12,3 миллионов и к 2015-му ожидается увеличение потребности на 13 миллионов человек, из которых на страны Центральной Азии приходится около 7 миллионов. И в первую очередь, это связано с неблагоприятной демографической ситуацией и сокращением числа трудоспособного населения России. А по данным органов по статистике Казахстана, в 2011 году в экономике страны были заняты 1,3 миллиона мигрантов. И этот показатель к 2015-му может увеличиться в два раза. И, конечно, в этом случае, произойдет увеличение числа трудовых мигрантов из Кыргызстана.

Очень важным является и вопрос анализа и прогнозирования ситуации на рынке труда, разработки механизма учета и отчетности в области миграции.

В целом можно отметить, что процесс формирования кыргызского рынка труда имеет отчетливо выраженную специфику: рост официальной и скрытой безработицы трудоспособного населения, увеличение масштабов неформальной занятости населения и его мобильности делают актуальным вопросы разработки и реализации политики в области миграции и рынка труда и превращают ее в острую и злободневную проблему.

В управлении занятостью, трудовой миграцией населения и в развитии рынка труда решающее значение имеет совершенствование механизма взаимодействия всех участников экономических отношений на рынке труда. При этом функционирование самого рынка труда и эффективность управления трудовой миграцией будет тем действеннее, чем полнее будут соблюдены баланс интересов субъектов рынка. Формой реализации такого взаимодействия является институциональный механизм регулирования трудовой миграции и рынка труда. В настоящее время, в республике предпринимаются шаги, направленные на вступление в Таможенный Союз и если Кыргызстан станет полноправным членом Единого Экономического пространства, то это найдет отражение и на миграционных передвижениях и рынке труда.

Главной целью государственной политики рынка труда и миграции населения Кыргызской Республики должно стать обеспечение социально-экономических, законодательно-правовых, международно-договорных и идеологических предпосылок и условий их динамичного развития и преодоления негативных последствий для достижения ускоренного повышения уровня занятости населения, достаточной регулируемости миграционных процессов по направлениям, масштабам и составу, способствующих устойчивому и ускоренному экономическому росту,

укреплению государственной безопасности и обеспечению достойного уровня жизни.

В настоящее время необходима разработка стратегии и программы развития рынка труда, в которой должны найти свое отражение вопросы миграции и обеспечения занятости населения. Результативность программ государственного регулирования рынка труда и трудовой миграции зависит от вовлеченности в их реализацию государственных органов, международных и неправительственных организаций, готовых содействовать решению проблем в целом, а также от целенаправленности и согласования их усилий.

Список использованной литературы:

1. Варшавская Е., Донова И. Занятость в неформальном секторе // *Человек и труд*. - 2004. №10.
2. Отчет об итогах деятельности Министерства, труда и занятости и миграции КР за 2011 год.
3. Эргешев У.Ж. Миграционные процессы в Кыргызстане и их социально-экономические последствия. М., 2009.
4. Юсова, Ю.С. Трудовая миграция и рынок труда, Омск, 2003.
5. www.24kg/economics/122801-arsen-imankulov

Шатманов И.С.,
к.э.н., доцент,
Института управления и бизнеса КНУ
им.Ж.Баласагына

ЭВОЛЮЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

История развития социальных институтов – это, по сути, постепенное превращение институтов традиционного типа в современный социальный институт, например институт семьи, права, религии и т.п. Чем отличаются современные институты от традиционных? Последние, как правило, характеризуются жестко предписанными традициями, веками проводимыми обычаями, а также родственными связями и отношениями. Наиболее ясно это видно на уровне родовых отношений. Род, племя и клановая община были ведущими институтами традиционного общества. Уже тогда появились институты, регулирующие отношения между родами, племенами и общинами, являющимися исторически первыми социальными ячейками. В Кыргызской Республике все еще присутствуют остатки родоплеменных взаимоотношений, однако в современном Кыргызстане начинают формироваться новые социальные и политические институты, которые в функциональном плане преследуют уже идейные, а не местнические цели. Развиваясь, социальные институты все более специализируются по функциям.

Таким образом, в истории общества по мере его развития лидировали те или иные социальные институты: вожди племен, совет старейшин, курултай, государство и т.д. В нашем времени в качестве ведущих выступают институты парламентаризма, науки, образования и другие, которые часто перестают зависеть от системы моральных принципов и норм, что в определенной степени ведет к отчуждению личности и теперь уже «неродственные» институты начинают играть первостепенную роль в социальной структуре общества. Т.е. социальный институт начинает носить надындивидуальный характер, обладает собственным, новым системным качеством и своей логикой развития.

При этом необходимо отметить, что для того чтобы социальный институт эффективно функционировал, мало иметь в его структуре полный набор социокультурных элементов (правила, нормы, системы контроля и др.). Важно, чтобы они стали частью внутреннего мира личности, переросли в социальные роли и статусы. Процесс формирования ценностных ориентаций личности, ее ожиданий и т.д. – важнейший компонент социальной институционализации.

Формирование социального института может происходить самостоятельно или под действием регулирования, но в любом случае он характеризуется наличием цели. Кроме цели обязательно имеются задачи и функции, которые обеспечивают достижение этой цели, набор социальных ролей, характерных для данного института, а также физические признаки.

Чаще всего выделяют четыре основных социальных института: институт семьи, выполняющий наиболее важную функцию – воспроизводство членов общества, а также институты здравоохранения, социальной защиты, образования и науки.

Функциональные качества социальных институтов отличаются друг от друга, например, институт семьи и институт образования. Однако утверждать, что эти институты и другие, например политические, экономические и социальные обособлены и не имеют никаких точек соприкосновения, было бы ошибочно. В реальной жизни их функции переплетены так тесно, что провести какую-либо грань между ними весьма сложно, а в некоторых случаях невозможно. Политические институты (государство, Жогорку Кенеш и другие общественные организации) занимаются вопросами урегулирования общественно-государственных интересов. Однако они также регулируют воспроизводство и сохранение нравственных, правовых, идеологических установок, поддерживают сложившиеся социальные структуры.

Однако бывают ситуации, когда не удовлетворенные существующим институтом социальные потребности вызывают к жизни новые силы, нормативно не регулируемые виды активности масс. В этом случае можно говорить о несовершенстве данного института, и надо начинать с переориентации деятельности социальных институтов, чтобы они в большей степени удовлетворяли имеющиеся и возникающие социальные потребности, а также создавать новые социальные институты или трансформировать старые, постепенно меняя общественное сознание при оценке данной социальной потребности.

И только тогда будет происходить высокая степень единства людей в социальных общностях и сходность их позиций. Когда степень единства социума достаточно высока, то падает количество отклонений в поведении членов этой общности и будет происходить естественная интеграция всего общества, усилия которой будут направлены на созидание и экономическое развитие.

Для того чтобы повысить эффективность воздействия социальных институтов на экономическое развитие, необходимо следующее:

- создавать социальные институты таким образом, чтобы они дополняли экономические и политические институты, которые уже существуют. Это связано с тем, что влияние каждого отдельного института определяется наличием поддерживающих институтов и их исторической взаимообусловленности. Поэтому социальные институты, которые достигают своих целей в развитых странах, могут не добиться их в странах с переходной экономикой.
- учет институциональной подготовленности экономики и общества. Даже в некоторых случаях при попадании новых институциональных реформ на подготовленную «почву» дают более сильный эффект, нежели в стране происхождения данного института. Например, в Кыргызской Республике историческое наследие правления в кыргызском государстве предопределило выбор парламентской формы правления республикой. Хотя исторический отрезок времени не позволяет

судить о результатах этих преобразований, однако многие социальные противоречия, назревавшие долгие годы уходят в прошлое.

- устанавливать связь между участниками рынка при помощи транспарентности информационных потоков. Свобода потока информации создает спрос на институциональные изменения за счет повышения ответственности людей, изменения их поведения и в результате поступления новых идей из-за пределов данного сообщества. В связи с этим создание свободного информационного пространства становится для политиков, занимающихся созданием социальных институтов для развития экономики, приоритетным направлением их деятельности.

– создание социально-экономических условий конкуренции между территориями, компаниями и отдельными лицами. Конкуренция влияет на эффективность существующих институтов, изменяет мотивацию и поведение людей и создает спрос на новые институты. Конкуренция среди разных регионов в рамках одной страны или между странами выявляет, какие институты действуют эффективно, а какие нет. То же самое можно сказать и в отношении конкуренции между компаниями и отдельными лицами.

Роль социальных институтов в экономическом развитии страны трудно переоценить. Так, в исследовании, проведенном экспертами Всемирного банка, было установлено, что результаты мероприятий, направленных на экономический рост или борьбу с бедностью в развивающихся странах, зависят от качества институтов. В разобщенных сообществах, отличающихся высокой степенью неравенства, недостаточной системой социального обеспечения, слабостью социальных и государственных институтов финансовые вливания не приносила ожидаемых результатов. Т.е. продолжительная неопределенность условий и отсутствие социального единства сокращают возможности экономического роста.

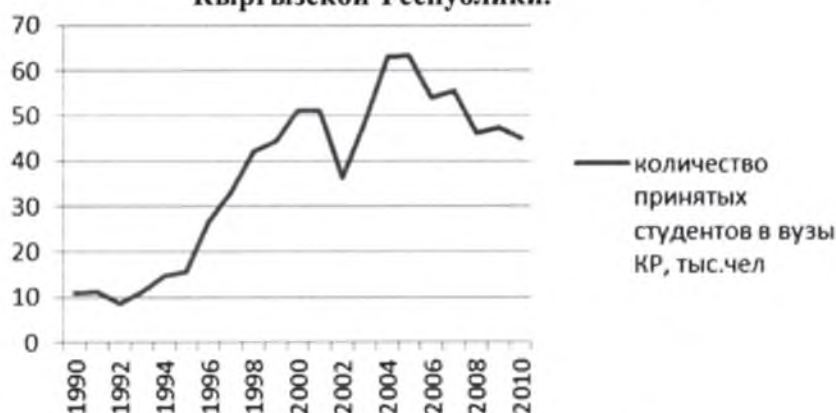
Таким образом, создание новых институтов должно осуществляться с учетом страновых различий. При этом по мере того как страна развивается, типы институтов, в которых она нуждается, и спрос на их услуги также меняются. Так, институты, которые работают в развитых странах, могут не давать аналогичных результатов в странах с переходной экономикой из-за разницы в таких факторах, как:

- наличие дополнительных взаимоподдерживающих социальных и экономических институтов, которые обеспечивают прозрачность совершаемых операций или реализацию принятых законов;
- масштабы распространения коррупции, как неформального проявления неэффективности государственных институтов и низкого уровня социального единства общества;
- человеческий капитал также влияет на качество и исполнение принимаемых законов, управляющих рыночными транзакциями, и на механизмы, при помощи которых происходит реализация этих законов (уровень грамотности, технические знания и умения).

Тем не менее, многие экономические, социальные, политические и иные общественные процессы и в странах с развитой экономикой, и в странах с переходной экономикой описываются кривой, которая имеет

вначале восходящий участок, затем спадающий до определенного минимального (но не нулевого уровня), который обеспечивает институту определенное существование на некотором минимальном значении. Например, институт образования в Кыргызской Республике демонстрирует такую форму кривой институциональных процессов (рис. 1).

Рис. 1. Количество принятых студентов в вузы Кыргызской Республики.

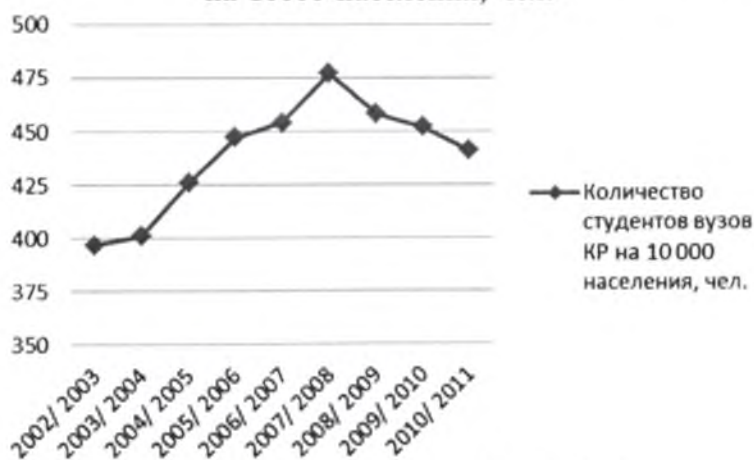


Источник: Кыргызстан в цифрах, НСК КР, Бишкек, 2011 г.

Данная динамика отражает вначале возрастающий, а затем спадающий характер количества принятых студентов в высшие учебные заведения республики, которая демонстрирует затем состояние минимального уровня образованных людей, востребованных экономикой страны.

Очевидно, можно возразить, что динамика поступающих в высшие учебные заведения зависит от демографической ситуации в республике. Для чистоты доказательств, возьмем в качестве показателя системы образования относительный показатель – количество студентов на 10 000 человек населения республики (рис. 2)

Рис. 2. Количество студентов вузов Кыргызской Республики на 10000 населения, чел.



Источник: Кыргызстан в цифрах, НСК КР, г. Бишкек, 2011 г.

Как можно заметить динамика количества студентов высших учебных заведений республики характеризуется той же динамической кривой, что и было описано выше, т.е. общественное сознание людей за исследуемый период приходит к некоторому равновесию (или даже насыщению) в системе высшего образования. Отдача от того что человек имеет или не имеет высшее образование становится все менее заметной. Вследствие чего раздутое количество вузов и стремление во чтобы это ни стало получить высшее образование выходит на стадию спада, а затем и на минимальный его уровень, после чего он не будет снижаться до уровня удовлетворения спроса на рынке труда.

Однако данная ситуация может преломляться под воздействием внешних или внутренних факторов, которые потребуют большего количества высокообразованных специалистов (технологические изменения в экономике, создание образовательного центра в Центральной Азии и т.п.), т.е. в этом случае института образования выйдет на новый виток своего развития, продолжая генеральную линию поступательного роста.

Как и в случае с кривыми циклического роста при объяснении социально-экономических, политических и институциональных процессов на динамику, кривизну и оптимальные точки влияют две составляющие: возможности и ограничители роста. Обобщенно возможности и ограничители роста института образования представлены в табл. 1.

Таблица 1

Возможности и ограничители роста института образования

<i>a</i> – возможности роста	<i>b</i> – ограничители роста
<ul style="list-style-type: none"> - переход на дистантное обучение через сеть Интернет, снижающие транзакционные издержки между сторонами (преподавателем и студентом) через уменьшение затрат на обучение со стороны вуза и снижения оплаты за обучение для студентов; - переход на Болонскую систему образования, повышающие мобильность студентов и преподавателей, а также обеспечивающие признание дипломов стран друг у друга 	<ul style="list-style-type: none"> - коррупция в вузах; - снижение качества образования; - повышение стоимости обучения; - уровень безработицы в стране; - спрос со стороны внешнего мира на низкооплачиваемые специальности

Возможности роста обеспечивают как максимальный результат, так и скорость достижения этих результатов, а ограничители роста, наоборот, снижают эффект от института образования, отдаляя перспективы достижения максимальных результатов от действия института образования.

Эффективные институты повышают рыночные возможности, помогая управлять рисками при рыночных коллизиях, усиливая результативность действий «игроков». При этом, однако, далеко не все социальные институты способствуют экономическому развитию. Институциональные формы, которые возникли либо как исторически создавшиеся ус-

довия, либо в результате целенаправленных действий политиков и экономистов, необязательно являются наилучшими институтами для всех сообществ. Более того, те социальные институты, которые в свое время способствовали рыночным транзакциям, со временем могут потерять свое полезное предназначение. Поэтому задача политиков и экономистов – проводить институциональные изменения таким образом, чтобы они способствовали экономическому прогрессу и в дальнейшем.

Джапарова Э.С.,
к.э.н., ведущий научный сотрудник,
Институт экономики
им. акад. Дж.Алышбаева,
Национальной академии наук
Кыргызской Республики

ВОПРОСЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ОТРАСЛЯХ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

В условиях рыночных отношений правильно установленные налоги в сочетании с кредитно-денежным механизмом служат наиболее эффективным инструментом воздействия на развитие производства и предпринимательской деятельности, на структуру и объем хозяйства. Возможности прогрессивных сдвигов в структуре налогов ограничены неразвитостью рынка и рыночной оценки факторов производства – земли, имущества, труда.

Как известно, научное обоснование и введение тех или иных налогов, определение условий их сбора, зачисления в бюджет различных уровней, установление мер ответственности – все это характеризует зрелость национальных налоговых систем. Поскольку между налогообложением и выбранным курсом экономических реформ существует тесная и прямая связь, то периодически она начинает прерываться из-за противоречий в укладе экономики, качественном составе налоговой системы.

Специфические особенности малой экономики республики и огромный дефицит государственного бюджета не позволяют кардинально изменить налогообложение, но рост налоговых доходов можно достичь только путем улучшения собираемости налоговых поступлений. На настоящий момент, несмотря на принимаемые меры по финансовому оздоровлению страны, дефицит государственного бюджета, рост внутреннего и внешнего долга республики сохраняются значительными.

Деформация финансово-кредитной политики связана с тем, что развитие финансовой системы опережало и шло в ущерб реальному сектору.

Производственный сектор испытывал острую нехватку денежных средств для обеспечения нормального экономического оборота. Дороговизна банковского кредита, который является важнейшим источником формирования оборотных средств, привела в демонетизации оборота, т.е. сокращению его обеспеченности денежными средствами и к бартеризации экономики.

Это создавало больше возможностей для теневых махинаций, распространения неучтенных расчетов наличными, резко снизило и без того ограниченные возможности государства осуществлять контроль за экономическими, в частности, в сфере обеспечения полных и своевременных платежей в бюджет.

Сейчас дефицит бюджета достигает почти 30 миллиардов сомов или 13% ВВП. 13 % ВВП (при нашем ВВП в 200 миллиардов сомов) – это колоссальная сумма¹.

Весь бюджет с грантами и прочими поступлениями превышает 50 миллиардов. Отрицательный разрыв может составить не менее 20 миллиардов. Поэтому дополнительная нагрузка ляжет на бюджет, а это больше 30 миллионов долларов. Ситуация сложная. Может быть, государственной налоговой службе КР удастся повысить налоговые сборы более чем на 8%, по сравнению, с прошлым годом. Резервы имеются и на таможне.

В хорошие времена через неё проходило товаров на сумму от 20 до 50 млн. сомов в день. Существующие правила и процедуры применения штрафных, финансовых санкций не способствуют своевременному внесению налоговых платежей и повышению эффективности контрольной работы налоговых органов. Нужно усилить фискальную направленность налоговой системы, повысить уровень штрафных санкций, что ведет к снижению укрывательства.

Формой решения этих задач может стать создание целостной системы мониторинга с целью оперативного обеспечения органов управления информацией о состоянии налоговой системы, возможных последствиях тех или иных действий в этой области и взаимодействие всех органов управления экономикой.

Структура налоговых изъятий не отвечает структуре доходов экономических агентов. Так, промышленность Кыргызстана, производя около 17% от ВВП, уплачивает 38% всех налогов. Вклад же банковского и торгового сектора неадекватен их финансовым возможностям. К примеру, торговля, дающая более 10% от ВВП, вносит в бюджет не более 2% налогов. Создаются символы перераспределения ресурсов в спекулятивный сектор, по своему характеру, менее контролируемый и более криминогенный.

Тяжесть налоговой нагрузки (по различным оценкам, законопослушный налогоплательщик в Кыргызстане должен дать в виде налогов от 60 до 80% прибыли), сложность самой системы подбивает экономических агентов выбирать экстремальные, в том числе и противоречивые способы улучшения своего финансового положения. Немаловажным фактором являются социальные причины, связанные со снижением жизненного уровня населения, высоким уровнем социальной дифференциации, что, в принципе, может служить моральным самооправданием при совершении теневых сделок, и низким уровнем правового создания культуры населения.

Появление теневой экономики не ограничивается только производством. Экономические единицы не декларируют и стремятся вывести из-под налогообложения доходы, полученные в результате неформального и скрытого производства. Участие в сделках по купле-продаже запрещенных товаров и услуг является незаконным для обеих сторон.

Доходы, полученные от скрытого или незаконного производства,

¹ Аргументы и факты в Кыргызстане. №32, 2010 г.

могут выпустить в виде скрытой прибыли предприятий или неучтенной заработной платы, но, в основном, в виде смешанного дохода. Смешанный доход — это доход некорпоративных предприятий, предприятий, то есть, по определению, доход от неформальной производственной деятельности.

Поскольку значительная часть неформального производства на практике выступает как скрытое производство, значит, соответствующая часть смешанного дохода может трактоваться, как скрытый доход. Однако скрытое производство может осуществляться не только в неформальном секторе. Потому любые первичные доходы в результате скрытого или незаконного производства, должны трактоваться как скрытые доходы.

Это может быть незаконная прибыль, получения в результате неуплаты в должном размере налогов, или заработная плата, выплаченная работниками в качестве компенсации за участие в скрытом производстве. При этом не имеет существенного значения, воспринимается ли эта заработная плата в качестве незаконной самими наемными работниками.

Доходы в виде заработной платы могут трактоваться как скрытые даже в том случае, если они получены вполне законным путем, но не продекларированы в ходе уплаты подоходного налога. Также может трактоваться укрытая от обложения текущими налогами на капитал прибыль предприятий.

Если рассматривать участие в незаконных или неформальных сделках купли-продажи товаров и услуг как участие в операциях скрытой или неформальной экономики, значительную часть затрат домашних хозяйств на конечное потребление следует отнести к характеристике этих секторов. Многие предприятия, особенно малые, имея скрытые или незаконные доходы, также скрыто инвестируют их, занижая в отчетах фактическую стоимость построенных офисов, закупки компьютеров и другого оборудования.

Довольно часто сознательно занижается стоимость строительства жилых домов. Контрабанда, обеспечивающая поступление на рынок значительной части ресурсов потребительских товаров, выступает чаще всего в виде скрытого от налогообложения импорта, и также влияет на адекватность оценок ВВП.

Совокупная добавленная стоимость, получения в результате скрытого и неформального производства, составляет внушительную цифру, равную, в разные годы, примерно 45–50% ВВП. Однако большую часть этой величины составляет неформальное производство, осуществляемое в соответствии с Установленными правилами, в основном, — в сельском хозяйстве. Скрытое производство также достаточно велико и составляет примерно 7–8% ВВП.

Определенная совокупная величина скрытого и неформального секторов представляется разумной. Согласно оценкам специальной комиссии ЕС, доля незарегистрированной экономики, основную часть которой составляет неформальный сектор, в европейских странах в среднем 16–17% и колеблется от 20–30% в Греции и Италии до 5–7% в сканди-

навских странах. В России эта доля составляет 23–25%.

Вполне возможно, что в Кыргызстане, где сельское хозяйство, содержащее развитый неформальный сектор, играет ведущую роль, доля неформальной экономики может составлять порядка 40% ВВП. Величина же собственно скрытого и незаконченного производства значительно меньше и не выглядит чрезмерной.

В целом неформальное производство делится на легальную и скрытую часть, примерно в соотношении 7 к 1, то есть законное производство преобладает. Однако необходимо учитывать, что в основном, такое достаточно благоприятное соотношение сложилось потому, что сельскохозяйственное производство целиком отнесено к легальной части. В большинстве других отраслей скрытая часть в неформальном секторе преобладает, так, в торговле соотношение полученного и налогооблагаемого дохода составляет примерно 2,5 к 1 с учетом всех льгот. Немногим лучше положение и в других отраслях. Скрытая часть неформального производства суммарно невелика и оставляет примерно 5% от ВВП.

Скрытое производство в других секторах еще меньше – примерно 2–2,5% от ВВП. Однако главная проблема заключается в том, что сельскохозяйственные производители в неформальном секторе также не платят налоги, потому что освобождены от них. Таким образом, хотя большая часть неформальных производителей выполняют установленные правила, сами правила таковы, что только за счет этого объемы производства, сопоставимые с половиной произведенного в стране ВВП, практически не облагаются налогами.

Эффективная экономическая деятельность правительства затруднена. Необходимо добавить, что скрытое неформальное производство растет как в номинальном, так и реальном выражении, причем особенно быстро растет скрытая часть.

Что касается скрытой производственной деятельности в остальных секторах, то ее масштабы достаточно невелики (2,2–2,5% ВВП.) Эта деятельность сосредоточена, в основном, в торговле. Можно отметить также значимые масштабы скрытого производства водки и коммерческой деятельности по оказанию платных услуг населению.

Если же учесть, что примерно 10% от ВВП составляют нерыночные услуги (образование, здравоохранение, управление, социальное обеспечение, культура и др.), которые в принципе не облагаются налогами, потому что не имеют доходов, то получается, что только примерно 40% всей произведенной в стране добавленной стоимости реально облагается налогами.

Важно и то, что неформальный сектор почти не поддается государственному регулированию. В ситуации, когда его величина достигает критических производства в Кыргызстане, как и в других странах СНГ, пока невелика даже в скрытом секторе (за исключением перечисленных отраслей), а связанные со скрытым производством риски высоки.

Поэтому выгоднее сосредоточить бизнес на легальных финансовых операциях, приносящих высокие доходы, в торговле, в том числе – внешней, развлечениях. Вероятно, тем обстоятельством, что часть скрытых

доходов домашние хозяйства, вернее — небольшая их часть, получает от перераспределительных и финансовых операций, можно объяснить, что суммарный вес скрытых и смешанных доходов в ВВП выше, чем удаленный все скрытого и неформального производства.

Смешанный доход, полученный в соответствии с правилами, в основном состоит из натуральных продуктов собственного производства. Вместе с тем, теневой доход достаточно высок и составляет от 9 до 12% ВВП. Необходимо констатировать, что темпы роста этого вида доходов чрезвычайно велики. Доходы населения также является источником доходов бюджета, причем одним из самых стабильных.

Вместе с тем, если огромную долю доходов домашние хозяйства получают в натуральной форме, пусть даже вполне законно, общая сумма подоходного налога снижается, и доходы государственного бюджета неизбежно падают.

Достаточно велика доля неформального сектора и в потреблении домашних хозяйств, в основном, — за счет потребления продуктов собственного производства и покупок на неорганизованных рынках.

Эти действия домашних хозяйств также вполне законны, а что касается потребления продукции собственного производства, то это даже поощряется властями с целью уменьшить напряжение на продовольственном рынке.

Однако ситуация, когда население, в основном, обеспечивает личное потребление за счет рынка, который почти неподконтролен органами власти, довольно опасна.

Развитие подсобного хозяйства имеет много положительных черт, поскольку с его помощью население кормит само себя. Однако чрезмерное увеличение его доли оказывающее отрицательное влияние на общую структуру экономики, уменьшающее товарность экономики, подрывающее таким образом, основы рыночного развития, нежелательно.

Теневая экономика, а в большей степени ее неформальная часть, своим существованием свидетельствует о недостатках действующей системы институтов, а значит, эта область предпринимательства по мере совершенствования рыночных механизмов будет сама по себе уменьшаться. В этой связи, необходимо принятие мер по сокращению нелегального сектора. Решающую роль в этом процессе должно взять на себя государство, способное мобилизовать достаточное количество ресурсов для выведения на свет теневой экономики, поскольку другие регуляторы, такие как качество населения, рынок, не в состоянии упорядочить экономику и сделать ее эффективной.

Конокбаева Д.К.,
к.э.н., доцент кафедры «Экономика»
КНУ им. Ж. Баласагына

СУЩНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕДНОСТИ И ЕЕ СВЯЗЬ С ПОЛИТИКОЙ ДОХОДОВ

Социально-экономическое развитие общества, решение проблем социальной защиты в той или иной стране непосредственно связано с трактовкой понятия «бедность», причём не только с точки зрения размера дохода человека, но и с точки зрения отношения общества к людям, считающимся бедными. Поэтому понятие «бедность» можно трактовать: с ценностной и с экономической точек зрения. Эта система взглядов влияет на выбор той или иной политики доходов.

Ценностный подход. Бедность, как правило, понимается по-разному в странах, принадлежащих к различным экономическим моделям. В любой стране для рассмотрения вопроса «кто такой бедный?» упор необходимо сделать не столько на принципах, на которых они базируются, сколько на ценностях, разделяемых обществами стран, ведущих своё хозяйство в рамках конкретной экономической модели.

В прежние исторические эпохи в большинстве обществ бедный человек часто рассматривался как ни на что не годный тип, неудачник, лодырь, подозрительная личность и даже преступник. Французский ученый Мишель Альбер считает, что и в наше время в таких мощных капиталистических странах, как США и Япония у трудозанятой части общества преобладает мнение, что безработные либо не неисправимые лентяи, либо не приспособленные к условиям рынка индивидуумы.

Как следствие такого отношения к бедным, ни США, ни Япония не создала и не собирается создавать системы социальной защиты (СЗ), сравнимой с системами, организованными в Европе почти полвека назад. Основой социальной политики в европейских странах, заложенной в первые три послевоенных десятилетия, было стремление к полной занятости, гарантии социальных прав и благосостояния, в значительной степени не связанного с ситуацией на рынке труда. Все европейские страны сходились в одном: они считали, что человек не должен оставаться один на один перед лицом рынка, чтобы защищать свои нужды и интересы, особенно тогда, когда он уже не в состоянии работать или временно (болезнь, несчастный случай, безработица) или постоянно (инвалидность, преклонный возраст). Признавалось, что в подобных случаях человек вправе рассчитывать на помощь государства. Эта поддержка общества должна быть доступна, законодательно закреплена. Это и есть политика доходов, суть которой состоит в том, чтобы, опираясь на располагаемые средства, законодательную базу, воздействовать на уровень жизни людей.

На вопрос об истоках столь радикальной разницы в организации систем социальной защиты европейских стран и США с Японией Мишель Альбер отвечает: «... может быть, в Европе существует некая тра-

диция рассматривать бедняка скорее как жертву, чем как виновника?». Данная проблема М. Альбером рассматривается многопланово: в понятие бедности входят и нужда, и невежество, и отчаяние отдельной личности, и бессилие общества, а может быть, и его нежелание, как и самого бедняка, исправлять положение.

Более того, проблема сохранения европейских ценностей сегодня упирается в возможности их устойчивого финансового поддержания и идеологическую политику. С точки зрения последней, европейцы намерены сохранить идеалы социальной справедливости, равенства, общественной солидарности и т. п. ценности. Однако с финансовой точки зрения состояние их систем социальной защиты – с середины 1970-х годов – кризисное, усугубляющееся нынешним мировым финансовым кризисом.

К тому же до сих пор остаётся спорным вопрос о том, способствует ли социальная защита экономическому развитию, приобретший особую остроту ещё во время правления М. Тэтчер и Р. Рейгана, считавших, что ничто так не способствует развитию лени и безответственности, как социальная защита, которая приучает людей к тому, что им помогают. По мнению японских капиталистов (в рамках традиционного корпоративного управления), социальная защита – дело не государства, а предприятия, если оно достаточно богато, чтобы предоставить своим работникам защиту. В условиях либерализации рынка труда социальной защиты лишились многие японские наёмные работники. Дело в том, что восхваляемая японская система пожизненного найма, т.е. долговременной занятости преобладала в крупном корпоративном бизнесе, который практически преимущественно развивался в Японии до конца прошлого века. Однако с 1970-х и особенно с 1980-х годов вследствие осложнения социально-экономического положения в стране и возникновения угрозы повышения уровня безработицы взамен долговременной занятости стала набирать обороты частичная занятость. Руководство японских компаний такие негативные перемены на рынке труда использовало в своих интересах: условия найма и оплаты труда частично занятых работников компании стремились вывести из сферы действия коллективных переговоров, лишая их тем самым защиты со стороны профсоюзов; продолжительность рабочего времени у частично занятых практически сравнялась с полностью занятыми; к частично занятым стала применяться практика привлечения к сверхурочным работам; частично занятым предлагалась почасовая оплата труда, что лишает работников дополнительных выплат.

Вышеназванные интересы также объясняют стремление и работодателей США на практике прибегать к услугам Агентств временной занятости.

В Швейцарии, Германии, Австрии, в странах Бенилюкса и Скандинавии, напротив, социальная защита традиционно рассматривается всеми как справедливое следствие экономического прогресса и даже более того, как установление, способствующее экономическому развитию, так как за нижним порогом бедности личность человека, лишённого подде-

ржки, уже невозстановима. Поэтому в наиболее развитых европейских странах гарантируют минимальный доход.

Экономический подход. В основу экономического подхода к трактовке бедности положены понятия о так называемых минимальных потребностях человека с его семьей, определяемых исходя из того, что человек является — исключительно — носителем «рабочей силы». Иными словами — то, сколько человеку минимально необходимо, чтобы он мог существовать, «плодиться и размножаться», т. е. воспроизводить свою способность к труду и способность к нему членов своей семьи.

Данный подход исходит из многочисленных зарубежных концепций и теорий бедности и заработной платы, как правило, многовековой давности, в частности: Т.Мальтуса, Д.Рикардо, А.Смита, Дж.Мила, Ж.Прудона, Г.Спенсера, К.Маркса и др., а также современных, включая так называемые «линии бедности» Всемирного банка и Организации Объединённых Наций.

В истории нашей стране (бывшего СССР) в 1918 г. был впервые рассчитан прожиточный минимум (ПМ) как показатель уровня бедности. С помощью ПМ была определена минимальная заработная плата. В период НЭПа (1922–1927 гг.) бедным считался человек, если его денежный доход был ниже минимальной «продовольственной корзины» (ПК), рассчитываемой для каждого региона несколько раз в год. С началом индустриализации в 1927–1929 гг. ПМ рассчитывать перестали в силу весьма низкого в целом уровня жизни. В последующие годы, особенно после 1935 г., тема бедности в печати была практически закрыта (считалось, что социализм и бедность несовместимы), а исследования по данной проблеме возобновились лишь в 1960-е годы. Термин «бедность» на долгие годы был заменён термином «малообеспеченность» (сейчас в КР — бедное население и крайне бедное население).

Следующие цифры: разница между подушевыми доходами 5% богатого и 5% бедного населения в 1960-е годы составляла в СССР — 5,7 раза, в Швеции — 3,0, в США — 12,7, в Великобритании — 5,0, в Чехословакии — 4,3 раза, а в сегодняшнем Кыргызстане расходы 20% наиболее обеспеченных слоев населения превысили расходы 20% наименее обеспеченных слоев населения более чем в 5 раз или в «более цивилизованных» капиталистических странах (США, Германия, Япония) зарплата руководителей порой в 100 раз превышает среднюю зарплату его служащих, никак не свидетельствуют о том, что уровень социальной защищенности человека в условиях свободного рынка и усиливающейся глобализации повысился.

С точки же зрения собственно сферы труда и его оплаты, человека (работника) повсеместно рассматривают — как и столетия тому назад — как «рабочую силу» (хуже того, уже — как «капитал», человеческий). Это видение в человеке лишь «силы для работы» и объясняет наличие во многих странах, в том числе и в Кыргызстане, множества «минимумов»: прожиточного, заработной платы, потребительского бюджета; бюджета прожиточного минимума; социального минимума; линий бедности; уровней, стандартов, границ, черт и порогов бедности; разновидностей

бедности: крайней, абсолютной, городской, сельской и т.д. и т.п.; концепций бедности – абсолютной, депривационной (от «депривация» – лишения), субъективной, медианной и пр.

В отечественной и мировой практике различают следующие подходы к измерению бедности:

- 1) абсолютный подход: к бедным относятся домохозяйства и отдельно проживающие граждане, имеющие меньше, чем объективно определённый абсолютный минимум ресурсов, необходимый для удовлетворения основных потребностей на минимальном уровне;
- 2) относительный подход: к бедным относятся домохозяйства и отдельно проживающие граждане, имеющие более низкий уровень материальной обеспеченности, чем большинство живущих в данной стране;
- 3) субъективный подход: к бедным относятся граждане, чувствующие, что не имеют достаточно доходов или располагаемых ресурсов, чтобы жить, по их мнению, достойной для данного общества жизнью, сами для себя определяющие уровень бедности;

Для определения реального расслоения населения на богатых и бедных часто пользуются данными не о доходах домохозяйств (семей), а о расходах, так как первые обычно занижаются. Показателем бедности при этом является удельный вес (доля) расходов на питание в структуре потребительских расходов населения, и семья считается бедной, если эта доля превышает 50%. Данная закономерность была выведена в конце XIX в. бельгийским экономистом Э. Энгелем (так называемый закон Энгеля) и неоднократно подтверждалась отечественными и зарубежными учёными.

С точки зрения социальной защиты, черта/граница бедности устанавливается в различных странах по-разному. Например, в ряде стран Западной Европы (в частности, в Германии и Швеции) в настоящее время официально (на государственном уровне, определяемом законом) признанной границы бедности не существует. Эта граница определяется порогом предоставления социальной помощи (Германия) или уровнем социального пособия (Швеция), которые условно принимаются за бедность.

В США, например, черта (стандарт) бедности устанавливается статистическим и административным методами. При статистическом подходе используются статистические стандарты бедности, на основании которых Бюро переписи США определяет количество лиц и семей, официально считающихся бедными. При этом учитываются такие особенности населения семей, как пол и возраст, состав и тип семьи. При административном подходе используются так называемые стандарты Административно-бюджетного управления – стандарты, представляющие собой округлённые (до ближайших 20 или 50 долл.) и несколько упрощённые статистические стандарты. Стандарты АБУ являются ориентирами для установления круга получателей в ряде федеральных программ помощи, главным образом продовольственных, включая продовольственные талоны. В рамках каждой такой программы нуждаемость

определяется в соответствии с законами и правилами, относящимися к данной программе.

В условиях нарастания в последние годы экономических проблем, в США растёт количество бедных и лиц, не имеющих медицинской страховки, уменьшаются доходы семей и личные сбережения.

Что касается стран с переходной и новых стран с рыночной экономикой (в том числе Кыргызстана), то в них, вследствие активизации трансформационных процессов, экономический рост не всегда приводит к соответствующему повышению уровня жизни населения, продолжается поляризация населения по материальному положению. В этих условиях бедность, измеренная по различным методикам, характеризуется разными результатами. В настоящее время одни страны используют более жёсткие абсолютные черты бедности (страны с переходной экономикой), другие – более щедрые относительные черты (развитые страны).

Всемирным банком и ООН разработаны и применяются – для сопоставимости уровней бедности в разных странах – так называемые линии бедности (доход в долларах США на человека в день) с учётом паритета покупательной способности (ППС) доллара США и национальных валют, в частности:

- 1,075 долл. – для бедных развивающихся стран (преимущественно Африки и Азии);
- 2,15 долл. – для стран Центральной и Восточной Европы и части стран бывшего СССР, включая Кыргызстан;
- 4,3 долл. – для развитых стран.

Среди множества определений и классификаций бедности целесообразно выделить социальную и экономическую бедность. Социальная бедность связывается, в первую очередь, с «традиционно» бедными категориями населения: многодетными семьями, неполными семьями с детьми, одинокими пенсионерами, инвалидами, т. е., с одной стороны, теми категориями населения, у которых большая иждивенческая нагрузка, слабое здоровье, преклонный возраст, одинокое проживание и т. п., что является признаками социальной депривации, и, с другой стороны, у этих категорий населения «слабы», как правило, связи с занятостью. Экономическая бедность связывается, как правило, с трудоспособными гражданами, которые не могут обеспечить социально приемлемого уровня жизни по причине различных проблем с занятостью и заработной платой: из-за не стабильной занятости, безработицы, низкой заработной платы, задержек с её выплатой и др. В отличие от социальной, экономическая бедность проявляется как в Кыргызстане, так и в других странах в том, что полноценные и высококвалифицированные работники не могут обеспечить себе с помощью заработной платы принятый в данном обществе уровень благосостояния.

В Кыргызской Республике – это, как правило, высокообразованные работники образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и искусства, а также сельского хозяйства. Если такое происходит, то, очевидно, что проблема бедности и связанная с ней проблема низкого уровня заработной платы, действительно связаны с измерени-

ями, выбираемыми и утверждаемыми Правительством КР методиками расчета прожиточного минимума, минимального набора продуктов питания, потребительской корзины, минимальной заработной платы и др., т.е. с политикой доходов.

Принципиально важно то, что разные подходы к определению и измерению бедности с использованием различных баз данных приводят к разным показателям и параметрам бедности, что ещё больше обуславливает дискуссионность, политическую остроту и научную актуальность проблемы. Особенно, если такие оценки не совпадают у правительственных органов, профсоюзов, международных организаций и научных работников.

Список использованной литературы:

1. Альбер М. *Капитализм против капитализма*. – СПб.: Экономическая школа, 1998г.
2. Исаченко Т.М. Основные направления совершенствования социальной политики ЕС // *Труд за рубежом*. 2007. №4.
3. Каргалова М.В. Системы социальной защиты в Европе: модели, измерение, перспективы // *Труд за рубежом*. 2008. №2.
4. Мазманова Б.Г. *Оплата труда и трудовые отношения в России и за рубежом*. – М.: Дело и Сервис, 2010.
5. Наумов И.Н. КНР: Социально-трудовые проблемы на пороге XXI века // *Труд за рубежом*. 2000. №4.
6. Разумов А.А., Ягодкина М.Н. *Бедность в современной России*. – М.: Формула права, 2007.
7. *Уровень жизни населения КР 2006-2010. Годовая публикация. НСК КР*. Бишкек, 2011.

*Плоских В.В.,
аспирантка Московского государственного
университета, Россия*

МИГРАЦИЯ КАК ВЫРАЖЕНИЕ ЗАКОНА ПОДВИЖНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Миграция населения существует с древнейших времен. Уже в те времена, когда история наполнялась общественной жизнью, событиями и деятельностью государств древней Греции и древнего Рима, отмечались значительные территориальные перемещения и этнические перемешивания населения между странами южной Европы, северной Африки и Малой Азии. Уже тогда это передвижение людей обнаруживало потребность в овладении более высокими результатами деятельности других стран, обмене продуктами и изделиями, осуществлении торговых связей, привлечении опытных мастеров-оружейников, строителей, а также ученых, деятелей литературы и искусства. Иначе говоря, глубокой основой процессов переселения людей уже на ранних этапах развития цивилизации в числе прочих были производственно-хозяйственные факторы. Разделение труда, хотя и находилось в то время на начальном этапе своего становления и развития, все же давало о себе знать, реализуясь в торговых, государственно-политических, военных, научных и прочих формах обмена. И важно было то, что именно люди были преимущественными носителями всех тех перемещений и изменений, которые происходили в общественной жизни. Сами люди выступали непосредственно как самая активная и наиболее подвижная часть производительных сил. Подвижность населения обуславливалась ролью людей, как важнейшего элемента производительных сил, и эта роль не ограничивалась производственно-хозяйственной сферой, а с самого начала распространялась на все области развития общества – на государственно-политические, военные, межгосударственные, идеологические, нравственные, культурные и прочие общественные отношения[1:84].

И если в основе всего общественно-исторического развития и прогресса человеческой цивилизации лежит производство и непрерывное совершенствование производительных сил, то одной из важнейших сторон этого развития и прогресса следует признать подвижность населения. Подвижность населения, будучи объективно необходимой стороной прогрессивно-поступательного развития человеческого общества, является всеобщим социально-экономическим законом, действующим на всех общественно-исторических этапах. Миграция – это та же подвижность населения, но она относится к пространственному, территориальному передвижению населения, т.е. она является не чем иным, как формой выражения всеобщего закона подвижности населения[2:39].

Есть все основания считать, что в основе подвижности населения с самого начала лежали глубокие хозяйственно-экономические факторы, и, прежде всего, разделение труда. Однако история развития человеческого общества показывает, что в течение длительного периода времени

межстрановые миграционные перемещения населения происходили вынужденно, вследствие использования непосредственно силовых факторов, таких как войны, завоевания, порабощения, национально-этнические, расовые, религиозные преследования и пр. Общеизвестными фактами являются, например, вынужденные переселения евреев в страны Европы, Азии и Африки после гибели древних иудейского и израильского государств, великое переселение народов из глубин Азии, от столкновения с которым в середине первого тысячелетия новой эры пала Великая Римская империя, перемещения огромных масс людей и целых этносов в результате завоевательных походов Чингисхана и хана Батыя и т.д.

Однако общественно-историческое развитие привело, в конце концов, к тому, что производственно-экономический фактор стал напрямую и самым непосредственным образом обуславливать все основные процессы движения населения. Это наступило на промышленно-индустриальной капиталистической стадии развития, примерно в середине XIX века. Конечно, и с этого момента не утратили своего значения государственно-политические, военные, социальные, религиозно-конфессиональные факторы развития миграционных процессов. Так, вследствие I и II-ой мировых войн, Октябрьской и других революций, гражданских войн, насильственных перемещений, осуществленных сталинским тоталитарным режимом, вынужденные миграции затронули десятки миллионов людей. Тем не менее, вся эпоха промышленно-индустриального развития – это эпоха высокой подвижности населения и миграционных перемещений, происходящих под влиянием глубоких изменений в производственно-техническом базисе экономики.

Таким образом, можно сказать, что действие закона подвижности населения на отдельных временных этапах развития цивилизации питалось различными причинами. Миграционные перемещения населения были характерны для всех исторических эпох, явившись результатом общественного разделения труда – выделения пастушеских племен, отделения ремесла от земледелия и появления городов, ведения войн и захвата рабов, развития средств передвижения и пр. Однако особую значимость этот закон приобрел с переходом человечества на промышленную стадию развития. Индустриализация производственной деятельности, изменяя все стороны общественной жизни, обусловила экономическую потребность в движении населения.

Особый интерес представляет развитие подвижности населения именно на базе рождающихся капиталистических отношений и внедрения машинной индустрии в производство. В.И. Ленин убедительно показал это на материалах общественных процессов в России, происходивших после реформы 1861 г. Обосновывая очевидную объективность закона подвижности населения, он в своей работе «Развитие капитализма в России» подчеркивал, что «крупная машинная индустрия необходимо создает подвижность населения... так что переход рабочих... из одного конца страны в другой становится необходимостью»[3:549]. Суть закона подвижности населения он выражал в том, что по мере общественно-

го прогресса миграционное движение все в большей мере становится социально-экономической необходимостью и в целом усиливается, хотя отдельные его виды и формы могут видоизменяться или вообще утрачивать свое действие.

Не потеряли своего методологического и практического значения ленинские работы, специально посвященные вопросам аграрного переселения в России [4:1–609; 325–336; 103–109; 153–154]. Исследуя процессы развития капитализма в России В.И. Ленин уделил особое внимание миграционным перемещениям населения, придавая им исключительно большое значение, раскрывая их социальную суть, влияние на социальную структуру общества, связывая со всеми важнейшими сторонами экономического и социального развития страны. Характеризуя размещение крупной промышленности в сельских местностях, он отмечал, что фабрика «сразу оттягивает деревенское население... в индустриальные поселки. Общественное разделение труда получает громадный толчок. Необходимым условием хозяйственной жизни становится подвижность населения вместо прежней оседлости и замкнутости»[5:523].

Мотивы переселенчества В.И. Ленин обосновывает различиями в условиях жизни населения разных мест. «...Уход рабочих выражает не только стремление населения равномернее распределиться по данной территории, но и стремление рабочих уйти туда, где лучше. Это стремление станет для нас вполне понятным, если мы вспомним, что в районе выхода, районе отработков, заработные платы сельским рабочим особенно низки, а в районе прихода... заработные платы несравненно выше»[6:233–234].

Методологический интерес представляют и высказывания В.И. Ленина о значении переселений с точки зрения развития личности самих переселенцев. «Подобно отвлечению населения от земледелия в города, неземледельческий отход представляет из себя явление прогрессивное. Он вырывает население из заброшенных, отсталых, забытых историй захолустий и втягивает его в водоворот современной общественной жизни. Он повышает грамотность населения и сознательность его, прививает ему культурные привычки и потребности. Крестьян влекут в отход «мотивы высшего порядка»,... они ищут «где лучше»[7:576–577].

В свете выяснения сути закона подвижности населения важно обратить внимание на то, что в работах В.И. Ленина закономерности развития миграционных процессов исследуются на общем фоне социально-экономического положения страны в целом, во взаимодействии многих факторов и происходящих на всей территории перемещений населения. Тем самым прослеживается методологическая позиция, заключающаяся в том, что миграционные процессы любого территориального района нельзя понять, если не брать всю миграцию населения в целом, в совокупности ее условий и факторов в других регионах.

Подвижность населения с точки зрения экономики – явление положительное. Это объективное требование самой экономики, обусловленное непрерывными структурными изменениями в производстве. Развитие производительных сил и переливание капитала по отраслям,

регионам, странам, создание инфраструктурных отраслей в производстве (транспорт, снабжение, торговля и пр.), требуют непрерывных изменений в самом производстве, а, следовательно, и в структуре занятости населения, в его подвижности. Это – закономерный процесс, связанный с развитием производительных сил, с потребностями развития производства, движения капитала.

В современных условиях миграционная подвижность населения выступает одним из элементов наиболее динамичного процесса развития производительных сил, в основе которого лежит экономический фактор. К. Маркс, говоря о роли промышленной индустрии в реализации закона подвижности населения, опирался на те технические завоевания, которые были характерны для середины XIX века [8:497–498]. Ныне все процессы механического движения населения, вытекающие из промышленно-индустриальных потребностей развития экономики, приобрели широчайший размах и осуществляются уже не только в пределах отдельных стран, но и в глобальном масштабе. На нынешнем промышленно-индустриальном этапе развития стран закон подвижности населения наполняется всесторонним содержанием.

Миграция как форма подвижности населения несет в себе реализацию двусторонних требований, обеспечивающих прогрессивные изменения в обществе.

С одной стороны, она осуществляет объективные потребности и цели развития производства, которому становится необходимо, чтобы соответствующие кадры специалистов, квалифицированных и даже профессионально недостаточно подготовленных работников переместились с одних предприятий на другие, из отраслей, теряющих рыночное значение и объемы производства, в отрасли, имеющие перспективы экономического роста, из регионов и стран с уже освоенным рынком на территории, где его формирование обещает дать гораздо более эффективные и более прибыльные результаты. Это происходит благодаря переливу капиталов, изменениям спроса и предложения на товарных рынках и на рынках труда.

С другой стороны, миграция осуществляет побуждения, желания и стремления самих людей найти, путем перемещения в новый регион или новую страну, наиболее подходящее место работы, удовлетворяющее своим особым характером, особой привлекательностью, соответствием способностям и наклонностям человека, позволяющее расширить его профессиональные возможности, круг материальных и духовных потребностей, существенно улучшить жизненное благополучие. В этом плане, миграция является средством изменения условий жизни населения – роста его профессионального, культурного и материального уровня.

Таким образом, можно сказать, что, выполняя функцию удовлетворения потребностей общества в рабочей силе, миграция населения, как социально-экономическое явление, объективна и не устранима. Она вызывается общественными процессами, обуславливающими подвижность, быстроту развития производительных сил, в том числе, и самой

рабочей силы. Миграция населения представляет собой одну из форм выражения человеческих отношений, в основе которых лежат социально-экономические механизмы общественного развития. Тем самым она, по существу, является наиболее общим выражением закона подвижности населения, обусловленного развитием производительных сил и, прежде всего, процессом разделения труда.

Список использованной литературы:

1. *Миграционная подвижность населения в СССР. / Под ред. Б.С. Хорева и В.М. Моисеенко. – М.: Статистика, 1974.*
2. *Проблемы миграции населения и трудовых ресурсов. Сб. ст. / Ред. коллегия: Д.И. Валентей и др. – М.: Статистика, 1970.*
3. *Ленин В.И. Развитие капитализма в России. Полн. собр. соч., 5-ое изд., Т.3.*
4. *Ленин В.И. Еще о переселенческом деле. Полн. собр. соч., 5-ое изд., Т. 23.*
5. *Ленин В.И. Значение переселенческого дела. Полн. собр. соч., 5-ое изд., Т. 23.*
6. *Ленин В.И. Переселенческий вопрос. Полн. собр. соч., 5-ое изд., Т. 21.*
7. *Ленин В.И. Развитие капитализма в России. Полн. собр. соч., 5-ое изд., Т.3.*
8. *Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-ое изд. Т.23.*

Саякбаев Т.Дж.,
к.э.н., Академия управления при Президенте КР
Саякбаев Н.Т.
студент Института экономики и финансов
КНУ им. Ж.Баласагына.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СБОРА И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ

«Смерть и налоги неизбежны»
(Т. Ч. Халибертон).

Необходимость реформирования сложившейся в настоящее время налоговой системы Кыргызской Республики представляется очевидной. Ожидания, связанные со значительным уменьшением ставок отдельных налогов, в частности налога на прибыль и НДС, а также с упразднением некоторых целевых налогов в рамках налогового реформирования с выходом новой редакции Налогового кодекса КР (2009 г.) оправдались не в полной мере. Однако, принимая во внимание, что основные налоги (НДС, акцизы, налог на прибыль предприятий, подоходный налог с физических лиц, ресурсные налоги), формирующие национальную налоговую систему, в большей степени выполняют свою основную функцию, что такие налоги апробированы как в развитых, так и в развивающихся государствах и различных экономических режимах, а также учитывая определенную адаптированность налогоплательщиков и налоговых органов к этим налогам, предполагается некардинальное изменение действующей налоговой системы. Пока требуются лишь эволюционные преобразования, устранения имеющихся недостатков, ликвидация перекосов внутри налоговой системы. В итоге – на основе формирования единой налоговой правовой базы и установления в Кыргызстане единого налогового правового порядка – создание рациональной и справедливой налоговой системы, обеспечение ее стабильности и предсказуемости. Все это также включает в себя разработку и внедрения механизмов эффективного администрирования и стимулирования предпринимательской деятельности к возврату в легальный сектор экономики.

В настоящее время налоговая система Кыргызской Республики находится на завершающем этапе своего реформирования. Основные меры по совершенствованию действующей налоговой системы были осуществлены в 2001–2008 гг., они были направлены на ее упрощение, повышение справедливости и экономической обоснованности взимаемых налогов и сборов, а также на снижение налоговой нагрузки для населения. Именно в эти годы обсуждался и разрабатывался проект новой редакции Налогового кодекса КР, который был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 2 октября 2008 года и вступил в законную силу с начала 2009 года.

В части совершенствования, новый Налоговый кодекс КР регулирует порядок уплаты конкретных республиканских и местных налогов,

а также специальных налоговых режимов. Окончательно оформилась структура налоговой системы Кыргызской Республики. Реформирование налоговой системы осуществлялось в тесной увязке с проведением бюджетной реформы и существенными изменениями в системе межбюджетных отношений. Несмотря на то, что в последние годы были проведены существенные преобразования в ходе реформирования налоговой системы Кыргызской Республики, остаются проблемы, требующие решения. Одними из основных являются проблемы мобилизации прямых налогов в бюджетную систему КР. Рассмотрим основные меры, направленные на мобилизации прямых налогов и совершенствование законодательства о прямых налогах на перспективу.

Одним из направлений совершенствования налоговой системы является реформирование налога на прибыль. Существенным недостатком данного налога является недифференцированность относительно условий влияния на бюджет, решения социальных вопросов, увеличения рабочих мест, общественную полезность и др.

Несовершенный механизм налогообложения налога на прибыль, выводит из под налогообложения значительную часть прибыли отдельных компаний.

Введение дифференцированных ставок налога на прибыль обеспечило бы более справедливое (с экономической точки зрения) изъятие у компаний дифференциальной платы, обусловленной объективными различиями с учетом «полезности» и мультиплексности их деятельности. Мультиплексность их заключается в том, что некоторые компании добросовестно уплачивая налог сами, при этом вынуждают своих партнеров по бизнесу вести легальный учет по всем сделки со своей компанией. В итоге легализуются все поставщики и покупатели (торговые агенты) добросовестной компании.

Для достижения поставленной цели при дифференциации ставок налога на прибыль необходимо решить следующие задачи:

- создание стимулов по повышению экономической эффективности и предоставлении определенных льгот и преференций;
- создание стимулов для активного осуществления предпринимательской деятельности.

С введением в 2009 г. пониженной единой ставки налога на прибыль (в размере 10%), началась и до настоящего времени продолжается дискуссия о введении прогрессивной или регрессивной шкалы исчисления налога, поскольку она способна обеспечить перераспределение крайне поляризованных доходов различных компаний. Нельзя отрицать, что сохранение единой ставки налога и низкий необлагаемый минимум противоречат принципу справедливости налогообложения, а также пункту 2 статьи 5 Налогового кодекса Кыргызской Республики, согласно которому при установлении налогов должна обеспечиваться простота и удобность налогов.

На наш взгляд, пониженную единую ставку налога на прибыль в размере – 10 процентов следует ввести в отношении тех видов деятельности, где происходит укрытие от налогообложения значительной час-

ти доходов, и затруднен или вообще невозможен налоговый контроль за ними. Это касается доходов от сдачи учреждениями в наем основных средств, оказанных услуг, использование услуг оффшорных юрисдикций, строительных и ремонтно-восстановительных и особенно компаний специализирующихся на рынке IT – технологий. Перечень «льгутируемых» подобным образом видов деятельности должен быть регламентирован законодательно.

В отношении же других видов деятельности следовало бы ввести прогрессивную шкалу ставок налога на прибыль. При этом прогрессия должна быть сложной, предполагающей деление облагаемого дохода на определенные части и обложение каждой последующей части по повышенной ставке. Социально справедливым было бы введение следующей дифференциации ставок по налогу на прибыль: для юридических лиц, имеющих совокупный годовой доход в пределах 200 тыс. сом – 10-процентную ставку. Годовая сумма доходов свыше этого предела, но не превышающая 500 тыс. сом, могла бы облагаться по 15-процентной, а более высокие суммы – по 20-процентной ставкам.

Изменения по налогу на прибыль организаций должны касаться в основном уточнения отдельных моментов, вытекающих из практики применения этого налога. Например, необходимо решить вопрос о не включении в состав доходов, учитываемых при налогообложении, сумм штрафных санкций, списанных организациям, досрочно выполнившим условия реструктуризации налоговой задолженности, осуществленной в соответствии с решениями Правительства Кыргызской Республики. На сегодняшний день большую роль должна играть проводимая государством амортизационная политика, выступающая в качестве инструмента стимулирования роста объемов производства и инвестиций в приоритетных отраслях экономики. Так, путем включения тех или иных конкретных видов основных средств (например, оборудования, используемого в отечественной промышленности или в нефтедобыче, когда бенефициариями крупных компаний выступает отечественный инвестор) в группы с меньшими сроками полезного использования можно непосредственно влиять на объемы амортизации, учитываемые при расчете налоговой базы, а значит и на суммы самого налога на прибыль организаций. Следует также рассмотреть вопрос о совершенствовании налогообложения дивидендов, получаемых кыргызскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества, с целью стимулирования размещения холдинговых компаний в Кыргызской Республике.

Вместе с тем одним из существенных условий реформирования налога на прибыль, вывода теневого бизнеса в реальный сектор экономики и создания дополнительных рабочих мест могут стать следующие механизмы. Это введение регрессивной шкалы налогообложения по налогу на прибыль. Так, необходимо определиться размер ставки налога на прибыль в размере 20%, но при этом для тех хозяйствующих субъектов у которых трудоустроено более 50 сотрудников уменьшать размер ставки до 15%, а для тех субъектов, где трудятся сто и более человек, то там размер ставки налога на прибыль установить в размере 10%. Потеряв

в процентном соотношении или же иначе говоря в какой-то части налогооблагаемой прибыли, мы безусловно эти потери компенсируем за счет уплаты подоходного налога от вновь созданных рабочих мест, а те предприятия, где использовался нелегальный труд «сотрудников-невидимок» будут вынуждены легализоваться. В итоге, бюджетных потерь не будет, возникают стимулы к легализации, создаются рабочие места, восстанавливается социальный пакет «сотрудников-невидимок» и т.д.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой показывает, что налог на прибыль, базой которого является реальный доход хозяйствующих субъектов – это эффективный фискальный и стимулирующий инструмент, который, с одной стороны, является основой благополучия местного бюджета, с другой создает условия для эффективного владения и распоряжения собственностью. При последовательном проведении концептуальных принципов по выводу бизнеса из теневого в реальный сектор экономики эта система может быть успешно внедрена и в Кыргызской Республике.

Огромное значение в дальнейшем должно быть также уделено мерам по совершенствованию налогового администрирования налога на прибыль, направленным, с одной стороны, на пресечение имеющейся практики уклонения от налогообложения путем использования имеющихся недоработок в законодательстве о налогах и сборах, и, с другой стороны, на безусловное обеспечение законных прав налогоплательщиков, повышение их защищенности от неправомерных требований налоговых органов, а также создание для налогоплательщиков максимально комфортных условий для уплаты налога на прибыль.

Таким образом, в целях повышения доходов бюджета целесообразно введение дифференцированных ставок налога на прибыль.

Предлагается ввести прогрессивную или регрессивную шкалу налогообложения по налогу на прибыль и оставить ставку в размере 10 процентов на те виды деятельности, где происходит укрытие от налогообложения значительной части доходов, и затруднен или вообще невозможен налоговый контроль за ними.

Кроме того, для повышения доходов бюджетов за счет налога на прибыль необходимо: активизировать меры по финансовому оздоровлению убыточных предприятий; стимулировать привлечение инвестиций на территории; развивать объекты инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, расширять доступ предпринимателей к информационным ресурсам, принимать действенные меры по преодолению административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности; проводить инвентаризацию и максимально полный учет объектов недвижимости, подлежащих налогообложению.

*Саякова С.Ш.,
к.э.н. Институт экономики НАН КР
им. акад. Дж.Алышбаева
Черикова Д.С.
преподаватель КНУ им. Ж.Баласагына*

НАЛОГОВЫЕ ПРОВЕРКИ КАК ИНСТРУМЕНТ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ (НА МАТЕРИАЛАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Налоговый контроль как особый организационно-правовой механизм можно понимать как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле налоговый контроль охватывает все сферы деятельности уполномоченных органов, включая осуществление налогового учета, налоговых проверок и другое, а также все сферы деятельности контролируемых субъектов, связанные с уплатой налогов и сборов (учет объектов налогообложения, соблюдение сроков и порядка уплаты налогов и сборов, порядок представления налоговой отчетности и т.д.). В узком смысле под налоговым контролем понимается только проведение налоговых проверок уполномоченными органами.

Наиболее главной и эффективной формой осуществления налогового контроля являются налоговые проверки, в ходе которых проводятся всестороннее изучение финансово-хозяйственных операций организаций или физических лиц с объектами налогообложения. Следовательно, основой для оценки финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов служит финансовая отчетность, которая должна ежемесячно и ежеквартально предоставляться в налоговую инспекцию по месту регистрации предприятия.

Согласно статьи 93.2, IV раздела Налогового кодекса Кыргызской Республики одной из форм налогового контроля является налоговые проверки, целью которых является осуществление контроля и оказание содействие налогоплательщику в своевременном и полном исполнении им требований налогового законодательства Кыргызской Республики.

Однако, в условиях реформирования налоговой системы, хозяйствующие субъекты, старающиеся вести предпринимательскую деятельность честно и прозрачно, оказываются в кризисном положении или на краю банкротства из-за незнания и соответственно невыполнения последних налоговых законов и распоряжений, которые принимаются постоянно. Так как, сложность нормативно-правового оформления содержания налоговой системы серьезно затрудняет понимание налогового законодательства и практическое его применение. Тем не менее, каждый налогоплательщик, знающий правила и порядок проведения проверок, оформления ее результатов, права и обязанности сторон, имеет возможность предотвращения и сокращения налоговых правонарушений или эффективно защищать свои права, нарушенные вследствие ошибок инспекторов в процессе проверок.

Налоговая проверка – это исчерпывающий комплекс мероприятий,

проводимых уполномоченными на то должностным лицом (лицами) органов налоговой службы по исполнению налогоплательщиком требований, установленных налоговым законодательством.

В соответствии с действующим законодательством и выработанной практикой налоговые проверки классифицируются по разным основаниям и соответственно имеют свои собственные порядок и методы организации и проведения (схема 1).



Схема 1. Виды налоговых проверок

В соответствии со статьей 100.4 IV раздела Налогового кодекса Кыргызской Республики, налоговые органы могут осуществлять два вида налоговых проверок, имеющих сходство и различие: камеральные и выездные налоговые проверки налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов.

Впервые Новая редакция Налогового кодекса Кыргызской Республики от 10 февраля 2010 года №25 включила определенную формулировку понятия «налоговая камеральная проверка», целью которой выступает:

- контроль над соблюдением налогоплательщиком законодательных нормативных правовых актов о налогах и сборах;
- выявление и предотвращение налоговых правонарушений;
- взыскание сумм неуплаченных (не полностью уплаченных) налогов по выявленным правонарушениям;
- привлечение виновных лиц к ответственности за совершение налоговых правонарушений;
- подготовка необходимой информации для обеспечения рационального отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок.

Последовательность этапов проведения камеральной налоговой проверки, каждый из которых выполняется соответствующими компетентными отделами налоговых органов необходимо рассмотреть схематически следующим образом (схема 2):

Исходя из данных таблицы 1, можно утверждать об увеличении правонарушений связанных с занижением или сокрытием налогов и платежей с 5089137,5 до 5750185,3тыс. сомов по врученным уведомлениям. В результате принятых мер ответственности за административные правонарушения были наложены налоговые санкции в 2009 году по сравнению с предыдущим годом на 16296 тыс. сомов больше, или в 2 раза. (Таблица 1).



Схема 2. Последовательность этапов проведения налоговой камеральной проверки

Таблица 1

Обзор количество налоговых правонарушений и привлечение налогоплательщиков к налоговой ответственности¹

Годы	Мероприятия по налоговому контролю			
	Вручено уведомлений	Вручено уведомлений на 3-лицо	Наложено администр. штрафов	Взыскано администр. штрафов
2005	5089137,5	641820,6	3668,3	2501,9
2006	6259676,2	51925,7	3906	3197,9
2007	4290726,7	1690534,0	4338,1	3422
2008	5450809,9	79275,5	5476,2	3751,8
2009	5750185,3	119592,5	11065,2	5161,6

Необходимо отметить о важности увеличения административных штрафов за данные периоды с 3668 до 11065 тыс. сомов, или в 3 раза и взысканий с 2502 по 5162, или в 2 раза.

Исходя из вышеперечисленных расчетов, можно сделать вывод о том, что государство через введение мер по усилению налогового контроля за счет наложения административных штрафов и взысканий на хозяйствующие субъекты воздействует на сбалансированность погашенности задолженностей по основным налогам (рис. 1.).

В деятельности налоговых органов важнейшее место занимают выездные налоговые проверки, имеющие фундаментальные различия с камеральной проверкой (схема 3):

При необходимости получения информации о деятельности нало-

¹ По данным государственного комитета по налогам и сборам Кыргызской Республики за период 2005-2009 годы.

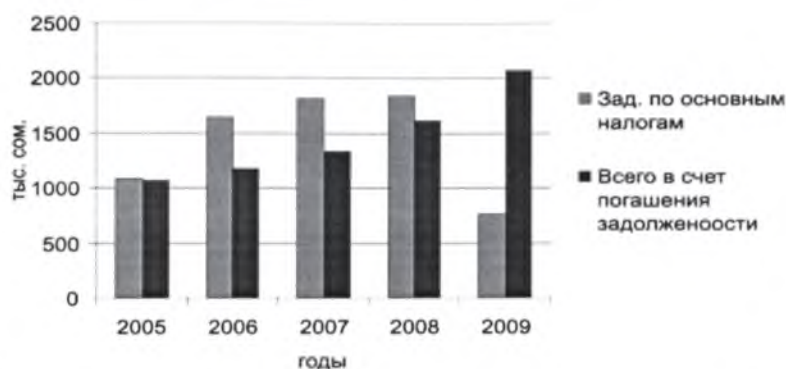


Рис. 1. Динамика погашенности задолженностей по основным налогам за период 2005–2009 гг.

Определение отличительных сторон	Камеральная налоговая проверка	Выездная налоговая проверка
1. Основание для проведения	Специального решения не требуются	Решения руководителя налогового органа
2. Периодичность	Регулярно с периодичностью представления отчетности	Выборочно по мере необходимости
3. Место проведения	Место нахождения налогового органа	Место нахождения налогоплательщика
4. Категория проверяемых налогоплательщиков	Все налогоплательщики	Юридические лица и индивидуальные предприниматели
5. Используемые мероприятия	Мероприятия, не связанные с нахождением на территории налогоплательщика	Любые, установленные НК КР, мероприятия

Схема 3. Отличительные черты основных видов налоговых проверок

гоплательщика, связанной с иными лицами, налоговый орган может требовать у этих лиц документы, относящиеся к деятельности проверяемого налогоплательщика, то есть осуществить встречную проверку.

В случаях предоставления налогоплательщиком уточненной налоговой отчетности за налоговый период, а также при установлении фактов неправильного исчисления налогов у ранее проверенного налогоплательщика осуществляется налоговыми органами перепроверка.

В соответствии с декретом об ограничении количества проверок субъектов предпринимательства от 13.05.2010 года общее число проверок должны быть сокращены на 70 процентов. Тем самым в Кыргызстане в 2009 году количество налоговых проверок сократилось на 10 процентов. Однако, несмотря на уменьшения налоговых проверок, налоговые поступления государственного бюджета страны с каждым годом имеет положительный рост.

Контрольная работа, проведенная государственными налоговыми инспекциями республики в целях исполнения доходной части государственного бюджета за эти периоды в основном была направлена на усиление администрирования налогового законодательства, увеличения собираемости налогов и сборов за счет более эффективной работы налоговых органов, взыскание задолженности, сокращение и ликвидации недоимки.

Исходя из вышеперечисленного, процесс реформирования должен предусматривать решение ряда принципиальных задач, прежде всего, создание максимально благоприятных условий для активизации деятельности субъектов предпринимательства, качественного улучшения налогового администрирования, справедливого налогообложения, гармонизации налогового законодательства с другими законодательными актами республики, устранения противоречий и неоднозначного толкования норм Налогового кодекса Кыргызской Республики.

Список использованной литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики от 17.02.2006 г.
2. *Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 26.06.1996 г.*
3. *Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 10.02.2010 г. №25.*
4. *Инструкция по налоговому администрированию, утвержденная постановлением правительства КР от 3 марта 2000 г. №142.*
5. *Налоги и налогообложение в КР: Сборник нормативных актов. – Изд.3-е.-Бишкек: ИЦ «Токтом». -2004.*
6. *Арамян И. А., Георгиади Л. Х. Налогообложение кредитных союзов: Практическое пособие для кредитных союзов. – Б.: 2003.*
7. *Алпатов Ю.Ф. Повышение эффективности контрольной работы – важная задача налоговых органов. // Налоговый вестник, 2002 г. № 1.*
8. *Евмененко Т.О. «Налоговый контроль и ответственность налогоплательщиков» //Бухгалтерский учет. – 2000. – №3.*
9. *Михайлова О.Р. Выездная налоговая проверка как форма налогового контроля // “Ваш налоговый адвокат”, N 3, III квартал 2001 г.*
10. *Макарьева В.И. Сущность камеральных и документальных проверок. // Налоговый вестник. -2003 г. №11.*

*Саткыналиев А.Т.,
Саткыналиев Т.Т.,
Кыргызский Государственный университет
строительства, транспорта и
архитектуры им.Н.Исанова*

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В ключевом политическом документе Стратегии развития страны на 2009–2011 годы обозначены четкие приоритетные направления по обеспечению экологической безопасности как основы устойчивого развития республики:

- совершенствование экологической политики и нормативно-правовой базы для обеспечения экологической безопасности, достижения устойчивого развития страны и выполнения обязательств по глобальным экологическим конвенциям;
- выработка и реализация политики и мер по адаптации страны к условиям изменяющегося климата;
- повышение эффективности политики и мер по сохранению биоразнообразия;
- выработка и реализация политики и мер по управлению твердыми бытовыми отходами, включая и медицинские отходы.

При этом попытки по определению приоритетов по охране окружающей среды и управлению природными ресурсами были предприняты в рамках Государственных Программ секторного развития 2000–2005 с оценкой потребности в финансировании в сумме 11.3 млрд. сомов. Так же в Стратегии развития страны на 2007–2010 годы, определены стратегические приоритеты в области охраны окружающей среды и меры по их осуществлению. Общий бюджет необходимый для их реализации составляет 60 млн. долларов США. Естественно изыскание таких средств для республики невозможно, вследствие чего программы практически не реализуются.

После введения в 2007 году новой классификации бюджетных расходов, основанной на лучших примерах составления государственной финансовой отчетности появилась отдельная строка экологических расходов в государственном бюджете.

Согласно данным Национального статистического комитета на финансирование природоохранных мероприятий в 2007 году из республиканского бюджета было выделено 108.3 млн. сом (2,8 млн. долларов) или 0,3% от общих расходов бюджета или 0,07% от ВВП (3745,6 млн. долларов).

В 2008 году по данным Министерства финансов на охрану окружающей среды уже было выделено порядка 399,6 млн. сом (около 10 млн. долларов), или чуть более 1 % от общих расходов и 0,2 % от ВВП (5059,2 млн. долл.).

В 2009 году на охрану окружающей среды уже было выделено по-

рядка 472,7 млн. сом (около 10,4 млн. долларов), или чуть более 1% от общих расходов и 0,22 % от ВВП (4618,2 млн. долл.).

За 8 месяцев 2010 года профинансировано 338,8 млн. сом или 0,8 % от общих расходов.

Однако, общий показатель размера расходов на охрану окружающей среды за 2007–2009 годы, возможно, занижен, поскольку некоторые расходы, которые могут рассматриваться в качестве относящихся к охране окружающей среды, в частности расходы на развитие систем водоснабжения и удаления и очистку сточных вод, не включаются в эту отчетность. Отраслевые министерства и другие государственные учреждения, возможно, производят расходы, которые включают в себя природоохранный компонент, но они не отчитываются за них в отдельном порядке.

Информация о расходах частного сектора на охрану окружающей среды весьма ограничена.

Для сохранения природных систем и обеспечения экологической безопасности необходимо адекватное финансирование. Существующее финансирование природоохранных мероприятий осуществляется в незначительном объеме и в 2009 году составило порядка 70 млн. сом.

Сложившаяся экономическая ситуация в Кыргызстане характеризуется тем, что любые бюджетные расходы, не дающие незамедлительного эффекта для восстановления экономики, считаются низкоприоритетными. На протяжении длительного периода, расходы государства на охрану окружающей среды остаются очень малыми в соотношении с общими государственными расходами и расходами на душу населения. Более того, очень мало известно об экономической эффективности государственных расходов на охрану окружающей среды. (Табл. 1)

Обслуживание внешнего долга республики отнимает большую часть государственных средств, сокращая возможности финансирования социально-экономических и природоохранных нужд.

В соответствии с административной классификацией представления и исполнения республиканского бюджета средства, направляемые на природоохранные мероприятия отражаются в бюджете уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды – Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства. Главным распорядителем бюджетных средств в области охраны природы является Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

В том числе по данной строке бюджета (специальные средства) отражаются так же и средства Фондов охраны природы (республиканский и местные фонды), которые были созданы в соответствии с Указом Президента Республики Кыргызстан для финансирования мероприятий по охране окружающей среды, воспроизводству природных ресурсов, восстановлению потерь в природной среде, ликвидации экологических последствий аварий, катастроф и возмещения причиненного ущерба¹.

Объем средств, направляемых на финансирование Государственно-

¹ Указ Президента Кыргызской Республики «О местных и республиканском фондах охраны природы в Республике Кыргызстан» от 21.07.1992 года №239.

Таблица 1

**Инвестиции в основной капитал на охрану окружающей среды
в Кыргызской Республике, млн. сомов**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Всего	39,7	164,4	63,7	166,1	117,6	133,6	147,4
охрана и использование водных ресурсов	6,9	9,1	0,7	-	1,8	0,3	
охрана атмосферного воздуха	-	14,4	-	-	0,2	-	0,7
охрана и рациональное использование земель, в том числе:	32,8	140,9	63	150,9	115,6	133,3	146,7
противоселевые, противооползневые и противолавинные сооружения	10,7	27,9	7,2	8,6	-	-	
берегоукрепительные сооружения	15,3	37,6	43,6	131	-	-	
рекультивация земель	-	-	-	-	-	-	
противоэрозионные гидро-технические сооружения	4	0,4	8,4	11,4	-	-	
прочие	2,8	75	3,8	-	-	-	
Обращение с отходами	-	-	-	15,2	-	-	
Инвестиции на охрану окружающей среды в % к общим инвестициям	0,44	1,6	0,6	0,9	-	-	
Инвестиции на охрану окружающей среды в % к ВВП	0,05	0,17	0,06	0,15	-	-	

Источник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

го агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства, устанавливается законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год.

На сегодняшний день бюджет Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства состоит из бюджетных средств (непосредственно выделенных из республиканского бюджета) и специальных средств.

Специальные средства Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства образуются за счет доходов лесных хозяйств, государственных природных национальных парков полученных от реализации продукции, выполнения работ, оказания услуг и осуществления иной хозяйственной деятельности, платы за использование природных ресурсов, платы за использование лесных ресурсов, прочих платежей за использование природных активов, платы за вход в государственные парки, места отдыха; поступлений от реализации выявленной контрабанды, поступлений от проведенных контрольно-надзорных мероприятий, арендной платы; прочих неналоговых доходов, от услуги гостиницы, доходов дирекции биосферной территории "Иссык-Куль".

Таблица 2

Средства, выделяемые из республиканского бюджета на финансирование Государственного агентства по охране окружающей среды (тыс. сомов)

	2007 год	2008 год	2009 год	2010 г. Уточнен бюджет	2010 (1п/г)
	факт	факт	факт	план	факт
Бюджетные средства	117182,5	193289,5	253302,0	225860,9	-
ГА по охране окружающей среды и лесному хозяйству (аппарат)	9937,4	14660,7	20136,5	16201,5	-
ГА по охране окружающей среды и лесному хозяйству (подведомств)	107245,1	178628,8	233165,5	209659,4	99773,0
Специальные средства	145300,1	196779,3	189758,3	157499,4	-
ГА по охране окружающей среды и лесному хозяйству (аппарат)	5029,0	7021,7	-	-	-
ГА по охране окружающей среды и лесному хозяйству (подведомств)	140271,0	189758,3	189758,3	157499,4	-
Всего по агентству	262482,6	390068,8	443060,3	383360,3	-

За период с 2007 по 2009 годы из республиканского бюджета (включая специальные средства 48 %) Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства профинансировано на сумму 1095,6 млн. сомов (порядка 23,51 млн. долларов США). Из общего объема финансирования более 584230,4 тыс. сомов или 50% приходится на фонд оплаты труда (заработная плата и взносы в Соцфонд.), 36% на другие административные расходы и только 153436,5 тыс. сомов или 14% направлены на природоохранные мероприятия, финансируемые за счет средств Фондов охраны природы.

Как было отмечено выше, средства фондов охраны консолидированы в государственный бюджет, его поступления и расходы проходят через Центральное Казначейство, контролируются Счетной палатой. Согласно национального законодательства Фонды обязаны ежегодно предоставлять отчет о своей деятельности.

Так за последние 2006-2009 годы доходы фондов охраны природы и развития лесной отрасли выросли более чем в 2 раза. А показатели финансирования природоохранных мероприятий выросли более чем в 3 раза. При этом необходимо отметить, что значительная доля средств фондов охраны природы расходуется на содержание и обеспечение природоохранной деятельности структурных и территориальных подразделений ГАООСЛХ (табл. 3, 4).

Таблица 3
Информация о деятельности фондов охраны природы и развития лесной отрасли в Кыргызской Республике

Наименование фонда	Доходы (тыс. сомов)					
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Местные фонды ОПирЛО	17102,8	19341,9	22108,7	31347,5	41304,9	48546,2
Республиканский фонд ОПирЛО	5504,9	5555,3	19773,9	27 102,0	32976,1	38132,3
Доходы – всего	22607,7	24897,2	41882,6	58449,5	74281,0	86678,5
Расходы – всего	21878,8	24774,7	36211,7	57362,7	65830,8	86678,5
Местные фонды	16671,3	18740,1	22250,3	30887,1	40290,8	46668,6
Республиканский фонд	5207,5	6034,6	13961,4	26475,6	25540,0	31976,1
Из них выделено на финансирование природоохранных мероприятий	8939,7	10867,7	19525,6	36204,6	47941,2	69290,7
В процентах от общих расходов	40,8	43,8	54,0	63,1	72,8	79,9

Источник: Государственное агентство охраны окружающей среды и лесному хозяйству

Таблица 4

Расходы на содержание и обеспечение природоохранной деятельности

Наименование мероприятий	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Всего 2006-2009
Охрана водных ресурсов	5189,9	9556,1	10119,6	9806,4	34672,0
Управление с отходами производства и потребления	1030,1	5340,0	6461,2	6410,8	19242,1
Развитие лесной отрасли, озеленение и благоустройство	4457,4	9362,0	11335,8	17303,4	42458,6
Охрана животного и растительного мира	1571,4	1156,6	2903,2	-	5631,2
Охрана атмосферного воздуха	400,0	-	1200,0	5593,1	7193,1
Сохранение биоразнообразия, развитие особо охраняемых природных территорий	2444,6	3986,1	4645,0	21252,4	32328,1
Проведение мониторинга за состоянием окружающей среды и повышение потенциала территориальных органов ООС	1972,2	3539,4	7298,3	2730,7	15540,6
Пропаганда бережного отношения к ОС и рационального природопользования, образование, развитие экологических знаний, гармонизация законодательных, нормативно правовых актов	2437,8	3068,2	3138,3	2359,3	11003,6
Повышение потенциала по проведению экологической экспертизы	-	-	424,4	2399,6	2824,0
Научно – исследовательские работы	-	-	102,5	-	102,5
Международное сотрудничество, оплата членских взносов по природоохранным конвенциям	22,2	196,2	312,9	152,2	683,5
Повышение потенциала управления охраны окружающей среды	-	-	-	1282,8	1282,8
ИТОГО:	19525,6	36204,6	47941,2	69290,7	172962,1

В 2009 году поступления в фонды охраны природы и развития лесной отрасли составили 117 565,7 тыс. сом, (в.т.ч в Республиканский фонд охраны природы и развития лесной отрасли (далее РФОПиРЛО) 51 533,4 тыс.сом, местные фонды охраны природы (далее МФОПиРЛО) 66 032,3 тыс.сом.).

По сравнению с 2008 годом поступления увеличились на 31 299,2 тыс.сом, или на 136,3% больше.

При этом, с учетом отчислений предусмотренных законодательством, в целом, доходы фондов охраны природы и развития лесной отрасли составили 86 678,5 тыс.сом.

Из данной суммы, на финансирование (софинансирование) природоохранных мероприятий (далее – ПОМ) направлены средства в размере 69 290,7 тыс.сом, что составляет 79,9% от доходной части, против 47 941,2 тыс.сом в 2008 году. Рост увеличения составил на 21 349,5 тыс.сом.

Из средств направленных на финансирование ПОМ – 69290,7 тыс.сомов, 52,7% (36 493,6тыс.сом) составляют средства РФОПиРЛО, и 47,3% (32 797,1тыс.сом) составляют средства МФОПиРЛО.

Список использованной литературы:

1. *«Обзоры результативности экологической деятельности Кыргызстан 2009 год».*
2. *«Глобальные экологические конвенции: межсекторальное взаимодействие и усиление потенциала в Кыргызстане».* Бишкек, 2005.
3. *Национальный доклад о состоянии Окружающей среды Кыргызстана, 2000 г., Бишкек, 2001.*
4. *Официальный сайт ГАООСЛХ <http://www.nature.kg>*