

# УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

г.Бишкек, от 21 января 2013 года УП N 11

## О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы

Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики принял Национальную стратегию устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы после широкого общественного обсуждения, с учетом программных разработок Правительства Кыргызской Республики, программ политических партий, предложений депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, государственных органов, органов местного самоуправления, экспертного сообщества, общественных объединений и граждан.

В соответствии со статьями 60 и 65 Конституции Кыргызской Республики, в целях консолидации усилий государственных органов, органов местного самоуправления, политических, общественных сил, субъектов предпринимательства и граждан в достижении устойчивого развития страны, выполнении в ближайшие пять лет (2013-2017 годы) стоящей перед Кыргызстаном задачи - состояться как демократическое государство с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения, а также на основании решения Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики от 14 января 2013 года, постановляю:

1. Утвердить [Национальную стратегию](#) устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, принятую Национальным советом по устойчивому развитию Кыргызской Республики (прилагается).

2. Рекомендовать Жогорку Кенешу Кыргызской Республики при осуществлении законодательной деятельности и своих контрольных функций рассматривать в приоритетном порядке вопросы, связанные с реализацией положений Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

3. Правительству Кыргызской Республики, иным государственным органам, органам местного самоуправления:

- осуществлять реализацию положений Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, в том числе путем разработки, принятия, утверждения в установленном порядке и выполнения отраслевых и иных государственных программ с определением в них конкретных мер, сроков их осуществления и ответственных за выполнение органов и должностных лиц, а также - разработки новых и внесения изменений в действующие нормативные правовые акты Кыргызской Республики;

- ежеквартально, не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представлять в Секретариат Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики информацию о ходе реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы.

4. Аппарату Президента Кыргызской Республики оказывать содействие государственным органам и органам местного самоуправления в проведении активной информационно-разъяснительной работы о целях, основных положениях и ходе реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы и вовлечении граждан в процесс ее реализации.

5. Секретариату Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики осуществлять мониторинг реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы с ежеквартальным предоставлением соответствующей обобщенной информации Национальному совету по устойчивому развитию Кыргызской Республики для оценки хода ее реализации и внесения необходимых корректив.

6. Контроль за исполнением настоящего Указа оставляю за собой.

7. Настоящий Указ вступает в силу со дня официального опубликования.

**Президент Кыргызской  
Республики**

**А.Атамбаев**

**Национальный совет по устойчивому развитию  
Кыргызской Республики**

**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ  
устойчивого развития Кыргызской Республики на период  
2013-2017 годы**

*(В редакции Указа Президента КР от [27 сентября 2013 года УП N 194](#))*

**ЧАСТЬ ПЕРВАЯ  
Состояться как государство и заложить основы  
успешного развития Кыргызской Республики**

**Глава 1  
Кыргызстан и вызовы современности**

В последние годы в общественной, политической и экономической жизни Кыргызстана происходят важные изменения, определяющие будущее страны. Народ заплатил высокую цену за возможность построения на нашей земле независимого и сильного, процветающего государства.

В новейшей истории Кыргызстана первые шаги к восстановлению государственности, созданию собственной экономики и возрождению национальной культуры были сделаны в XX веке в составе бывшего Советского Союза. Наш народ достиг многого за советский период развития, но та эпоха безвозвратно ушла.

В 90-е годы в Кыргызстане были сформированы все основные институты государства. Наша страна принимает участие в деятельности многих крупнейших международных организаций.

Вместе с тем непоследовательность проводимой до последнего времени политики привела к тому, что многие международные эксперты и наблюдатели по-прежнему относят Кыргызстан в разряд "недееспособных" государств. Подвергаются сомнению перспективы самой кыргызской государственности.

**1.1. Страна без приоритетов или двадцать лет в режиме  
"выживания"**

Кыргызстан должен найти свое место в быстро развивающемся новом мире. Два десятилетия после распада бывшего СССР прошли в режиме "выживания" народа Кыргызстана и оцениваются во многом как время "потерянных возможностей". Принималось немало попыток улучшить ситуацию, в том числе при существенной поддержке стран-доноров и международных организаций (программы "Комплексная основа развития" (2001 г.), "Национальная стратегия сокращения бедности" (2003 г.), "Новая экономическая политика" (2009 г.), многочисленные отраслевые программы развития и др.). Однако из-за неэффективности государственного управления, коррупции, а также криминализации отдельных государственных структур в период правления первых двух президентов страны, они не смогли задать достаточный позитивный импульс развитию страны и в значительной степени не достигли цели.

Отсутствие последовательности и целенаправленности государственной политики не способствовали развитию приоритетных секторов экономики. В результате, в отличие от многих других республик бывшего СССР, Кыргызстан не смог за 20 лет найти своего достойного места в мировых экономических процессах. Экономика Кыргызстана не стала самостоятельной, ни тем более гармоничной составной частью центрально-азиатского региона или СНГ.

Еще до апрельской революции, по данным международных исследований, Кыргызстан по итогам 2009 года стал самым бедным государством в СНГ. За чертой бедности находилось около 32% от всего населения или более 1,7 млн. человек, из которых около 76% проживало в сельской местности; уровень безработицы, по официальным оценкам, превышал 8%, а по неофициальным - оценивался около 14-16%.

Перечисленные, а также многие другие факторы свидетельствовали о неспособности существовавшей до недавнего времени системы государственного управления обеспечить законность и вывести страну на путь устойчивого развития.

Вместе с тем серьезных выводов о состоянии кыргызской государственности и перспектив страны долгое время не делалось. Более того, разрушительные тенденции усиливались вследствие отсутствия законности, нерешенных проблем в экономике, социальной сфере, региональной политике, межэтнических отношениях.

Ожидания позитивных изменений после мартовской (2005 года) революции не оправдались, что вновь привело к народной революции и смене власти в апреле 2010 года.

## **1.2. Ожидания и реалии постапрельского периода**

Принятие новой [Конституции](#), а также первые в истории независимого Кыргызстана свободные демократические выборы в 2010 и 2011 годах возродили надежды граждан на справедливость и достойную жизнь.

В то же время достигнутая за 2011 и 2012 годы стабильность, остается недостаточно устойчивой. Возможность манипулирования внутривластной ситуацией в стране в целом, в том числе и внешними силами, пока еще не исключена. Государство и процессы внутри страны все еще чувствительны к влиянию извне. В отсутствие собственного стратегического проекта развития зависимость страны от возможности негативного влияния внешних проектов остается высокой.

Значительная часть общества продолжает оставаться в депрессивном состоянии, его интеллектуальная составляющая значительно истончилась за последние два десятилетия. Отсутствуют эффективные механизмы воспроизводства и возвращения общественно-политической и профессиональной элиты.

Правовая система Кыргызстана неадекватна современным требованиям и вызовам. Ее состояние породило правовой нигилизм в обществе, а также в самих институтах государства.

Государственное управление до настоящего времени находится в транзитном периоде. В результате многочисленных реформ изменена форма правления, но методы работы органов государственного управления, принятия ими решений и их исполнения остаются прежние. Отсутствует постоянная коммуникация между органами государственной власти. Зачастую выработка решений основана на узкоотраслевых и корпоративных интересах, решения носят краткосрочный характер.

Система государственного управления дает сбой и по вертикали, и по горизонтали. Остается слабой и неэффективной коммуникация между центральными и местными органами власти. Функции и полномочия органов власти на областном и районном уровне размыты, не подкреплены реальными механизмами их реализации. Ресурсы большинства местных органов государственной власти и местного самоуправления ограничены, что не позволяет им в полной мере выполнять свои функции и обязательства.

Формируемые в последнее время общие площадки выработки решений еще недостаточно эффективны, что не позволяет вырабатывать единые подходы при решении задач на государственном уровне.

## **1.3. Общенациональный проект развития - стратегическое видение**

В обществе сформировалась консолидированная позиция о необходимости разработки и реализации общенационального стратегического проекта устойчивого развития Кыргызской Республики. При этом решение наиболее острых общественно-политических, экономических, социальных, идеологических, региональных и межэтнических проблем неразрывно связано с задачами сохранения и укрепления кыргызской государственности, национальной безопасности страны.

Неустойчивость темпов экономического роста, неопределенность социальной политики служат наглядным подтверждением несформировавшегося за двадцать лет осознанно выбранного курса страны, поддерживаемого большинством народа. За время существования суверенного государства так и не был найден общественный консенсус о том, какую страну мы хотим построить, какое оно - будущее Кыргызстана?

Страна далее не может развиваться без четко обозначенных целевых ориентиров, поддерживаемых народом, общество не может быть стабильным без ценностей, разделяемых большинством населения. Кыргызстан сегодня остро нуждается в наличии стратегического документа, отражающего общее видение будущего, показывающего основное направление развития страны на пятилетний период.

Важно определить цель, путь к которой органично вписывается в мировоззрение кыргызстанцев и позволяет использовать знания и опыт, накопленные в предыдущие исторические периоды развития страны. Движение к цели должно быть понятно и выгодно подавляющему большинству кыргызстанцев, вписываться в их личные и корпоративные планы, интересы и помогать в реализации этих планов.

В связи с этим Национальный совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики предлагает свое видение будущего страны, обозначает главные направления и приоритеты деятельности, которые должны быть неизменны даже в случае смены правительств. Пятилетняя Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики является первым государственным документом, обозначающим основные направления политического, экономического и социального развития страны, разработанного в новом формате политического устройства страны.

Наше стратегическое видение Кыргызстана в долгосрочной перспективе - сильное и независимое государство, входящее в число развитых стран, комфортное для жизни людей, с обеспечением защиты их прав, свобод и безопасности, многоязычной и доброжелательной внутренней средой, соблюдением законности, высоким уровнем образования, здоровой окружающей средой, общественной стабильностью, международным имиджем благополучной страны, устойчивым ростом экономики и высокой привлекательностью для инвесторов.

В ближайшие пять лет (в период 2013-2017 годы) перед Кыргызстаном стоит задача состояться как демократическое государство с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения.

Обеспечить решение данной задачи призвана настоящая Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (далее - Стратегия).

Предусмотренные Стратегией меры в различных сферах политики, а также конкретные действия предполагают их увязку с бюджетным процессом и обеспечение необходимыми финансовыми и иными ресурсами. Мы не должны опираться на голые фантазии и строить нереальные планы. Нет необходимости копировать какие-то чужие модели, становиться чьей-то копией. Мы можем быть только Кыргызстаном, находить свои пути развития и опираться на собственные возможности.

Стратегия устойчивого развития должна стать ориентиром для выработки превентивных решений по отношению к внутренним и внешним рискам развития на среднесрочный период и формирования основ для устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

Наличие стратегического видения будущего страны позволит реализовать проекты и планы в рамках среднесрочных программ, которые будут способствовать достижению долгосрочных целей развития страны. Синхронизация среднесрочных программ с долгосрочными целями поможет устойчивому развитию Кыргызской Республики и успешной интеграции страны в мировую экономику. Данная стратегия призвана показать вектор совместного движения государственной власти и общества по пути построения новой страны.

#### **1.4. Пятилетка созидания (2013-2017 годы): состояться как государство и заложить основы успешного развития Кыргызстана**

В ближайшие пять лет Кыргызстан должен состояться как государство, а общество - обрести уверенность в успешности развития. Это возможно, если государство и общество в рамках реализации Стратегии сосредоточат свои усилия на реализации трех обязательных условий - это:

- опора на собственные возможности;
- обеспечение верховенства права и законности;
- достижение единства.

В 2012 году органы государственной власти Кыргызской Республики, в том числе в рамках Совета обороны Кыргызской Республики, приступили к разработке и реализации ряда стратегических документов (концепций, программ, доктрин и др.) в сфере национальной безопасности, внешней политики, обеспечения законности, прав человека, борьбы с коррупцией, решения межэтнических, межрегиональных, религиозных проблем, создания работоспособной системы государственного управления и эффективной государственной службы, развития местного самоуправления.

Данная работа основывается на положениях [Конституции](#) Кыргызской Республики, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Кыргызской Республики и находит свое отражение в системе законов, в актах Президента Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики.

Разрабатываемые стратегические документы исходят из настоящей Стратегии и, в совокупности с ней, станут планом государственного строительства на ближайшие годы с указанием способов, направлений и этапов достижения поставленных целей. Все предусматриваемые меры политики, а также конкретные действия по реализации концепций и программ развития будут увязываться с бюджетным процессом, обеспечиваться необходимыми финансовыми и иными ресурсами. В реализацию Стратегии необходимо вовлечь все органы государственной власти, местного самоуправления, гражданского общества, всех активных кыргызстанцев.

Важно, чтобы общественно-политическая и профессиональная элита страны осознавала, что без опоры на собственные возможности, без обеспечения верховенства права, законности и без достижения единства нельзя рассчитывать на процветание страны и достойный уровень жизни граждан.

## **Глава 2**

### **Формирование правового государства и обеспечение законности**

#### **2.1. Укрепление правовой системы, как базовое условие построения в Кыргызстане правового государства**

Правовая система Кыргызстана в целом, во всех ее элементах (нормативная база, совокупность государственных и негосударственных правовых учреждений и совокупность правовых идей и взглядов (правовая культура, правовая идеология, правовая наука), неадекватна современным требованиям и вызовам.

Нормативная база характеризуется несбалансированностью и несистемностью (внутренней противоречивостью), перманентной изменчивостью, вызванной сиюминутными интересами отдельных групп без должного обоснования.

Такая нормативная база дезорганизует работу государственных, в том числе высших органов государственной власти, и негосударственных юридических учреждений (общественных профессиональных организаций и граждан). Исполнять требования противоречивого и нестабильного законодательства становится тяжелым и неблагодарным трудом как для представителей государства, так и простых граждан. В таких условиях создаются объективные предпосылки для появления у государственных служащих, применяющих закон и обеспечивающих его исполнение другими лицами, дискреционных полномочий и желания их использовать в корыстных интересах, а у граждан - открытого неуважения к закону и к власти.

Указанная ситуация усугубляется слабостью правовой культуры как в нормотворческих органах, так и в обществе, отсутствием хорошо налаженной связи с наукой. Такое ее состояние порождает правовой нигилизм в самих институтах государства, отсутствие законности в

деятельности государственных органов и их должностных лиц, а также в обществе и в поведении граждан и их объединений.

Установление законности, основанной на принципах уважения, защиты и обеспечения прав человека во всех сферах общественной, политической и экономической жизни страны является главным фактором стабильности, устойчивости государства и успешного развития Кыргызстана. Отсутствие законности и пренебрежение законными интересами граждан дважды привело к революционной смене власти в Кыргызстане.

Поэтому важнейшим направлением работы всех ветвей государственной власти становится формирование действительно правового государства, укрепление правовой системы государства, обеспечение верховенства права и законности во всех сферах жизни. Кыргызстан находится лишь в начале этого пути и, для выправления сложившейся ситуации в течение следующих 5 лет предстоит сконцентрировать усилия на следующих направлениях:

- установление реального верховенства права, когда принимаемые законы или иные правовые акты, а также практика их применения полностью соответствуют духу [Конституции](#);

- обеспечение законности, когда ни один орган государственной власти, местного самоуправления или должностное лицо не смогут совершать действия за пределами рамок, установленных законом;

- обеспечение реального приоритета прав и свобод человека и гражданина, включая совершенствование работы института Омбудсмана;

- преодоление отчуждения между властью и населением, достижение существенного роста доверия населения к государственной власти, органам местного самоуправления и их должностным лицам;

- выстраивание эффективной системы разделения властей, обеспечивающей их согласованное функционирование и деловое взаимодействие в вопросах устойчивого развития страны с учетом самостоятельности и независимости ветвей государственной власти;

- повышение ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц перед народом и осуществление ими своих полномочий в интересах народа;

- завершение судебной реформы, повышение независимости и авторитета судебной власти в защите с ее помощью прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также законных интересов государства и общества;

- формирование работоспособной модели государственного управления, обеспечение четкого и слаженного функционирования государственного аппарата, эффективной и скоординированной работы центральных и территориальных органов власти, органов местного самоуправления;

- обеспечение согласованности действий законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, иных органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества, в том числе бизнес-сообщества относительно целей и путей развития страны, а также готовности разделить ответственность за совместно принятые решения.

Необходимо начать процесс консолидации органов государственной власти, добиться их внутреннего единства, укрепить властную исполнительную вертикаль. При этом необходимо создать условия для децентрализации некоторых государственных функций и полномочий на уровень местного самоуправления или общественных организаций, а также для государственно-частного партнерства.

Правовое государство должно развиваться как целостный живой организм, в котором все системы функционируют слаженно и планомерно. Каждая реформа - политическая, судебная, управленческая, экономическая - должна стать звеном в общей цепи правовых преобразований, т.е. вписываться в единую целостную стратегию устойчивого развития Кыргызстана.

## **2.2. Обеспечение стабильности Конституции и законов, реализация их потенциала**

Опыт конституционных реформ в Кыргызстане показывает, что фиксируемое в [Конституции](#) соотношение политических сил каждый раз конкретно, конъюнктурно. В то же время общественно-политические процессы в стране развиваются стремительно. То, что было непреложно и естественно вчера, сегодня уже может стать анахронизмом. Таким образом, поддавшись соблазну



внесения поспешных изменений в [Конституцию](#), мы рискуем продолжить путь по бесконечному замкнутому кругу "конституционных реформ". Поэтому:

Первостепенное значение имеет повышение авторитета [Конституции](#) Кыргызской Республики. Критика неэффективности отдельных положений [Конституции](#) не должна ставить под сомнение стабильность конституционного строя. Соответствие [Конституции](#) должно быть главным критерием оценки всех действий и решений государственных органов.

Основной акцент в совершенствовании конституционно-правовых отношений следует сделать не на изменении действующей [Конституции](#) Кыргызской Республики, а на принятом в мировой практике гибком развитии ее принципов и норм к потребностям реальной жизни.

Для пересмотра любого положения [Конституции](#) должны быть более чем веские основания, и каждый такой пересмотр следует осуществлять с максимальной осторожностью.

Такой же подход должен осуществляться в отношении других действующих законов и нормативных правовых актов. Частая смена "правил игры" особенно негативно сказывается на инвестиционном климате, не способствует стабильности в различных сферах жизни, открывает путь для различных нарушений и злоупотреблений.

### **2.3. Уважение к закону и повышение правовой культуры граждан**

Противоречивость законодательства, его изменчивость, слабость, а также коррумпированность государственных и общественных институтов объективно вызывает предпосылки для появления неуважения к закону. Во всех сферах жизни наблюдается злоупотребление полномочиями, невыполнение обязанностей и откровенное неподчинение законным требованиям.

Вместе с тем исторический опыт свидетельствует о том, что страны, в которых культивируется уважение к закону, а сама законность воспринимается как высшая культурная ценность, приобретают за счет этого фактора существенный ресурс роста и развития. Жить по закону должно стать нормой для граждан, рассчитывающих добиться успеха в правовом государстве.

Для обеспечения правового порядка в обществе органам государственной власти необходимо выработать и активно вводить в практику правовые способы разрешения спорных вопросов, доводить данную информацию до граждан. Это должно способствовать отказу конфликтующих сторон от использования охлократических методов с помощью перекрытия дорог, повреждения объектов, нарушения законных прав других граждан, давления толпы на оппонентов и на власти.

В целях повышения правовой культуры граждан и уровня доверия с их стороны к законодательству назрела необходимость принятия комплексной государственной программы по правовому воспитанию граждан, предусматривающей:

- улучшение информированности граждан о действующем законодательстве, в том числе путем создания и развития соответствующих структур и информационных ресурсов;
- упрощение доступа граждан к нормативно-правовой базе;
- совершенствование методики преподавания основ правовой культуры и курса по правам человека в общеобразовательных школах, высших и средних специальных учебных заведениях, а также в рамках систем повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- повышение требований по знанию законодательства к претендентам на государственные и муниципальные должности;
- обеспечение наглядного подтверждения эффективности правовых способов в решении стоящих перед людьми проблем и, напротив, бесперспективности давления на власть охлократическими методами ("властью толпы");
- закрепление в сознании и повседневной жизни кыргызстанцев понимания того, что в свободной демократической стране права и свободы каждого гражданина реализуются в полной мере и бывают эффективными лишь тогда, когда они не нарушают прав и свобод других лиц;
- обеспечение наглядного подтверждения принципа неотвратимости наказания за любые преступления и правонарушения.

## 2.4. Обеспечение свободных демократических выборов

Власть в Кыргызстане должна избираться народом. Народовластие означает возможность свободного участия каждого гражданина в решении важнейших вопросов общественной жизни, в том числе через конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Одной из главных обязанностей демократического правового государства является обеспечение свободных демократических выборов. Общество и политические организации Кыргызстана должны привыкнуть к тому, что путь к власти лежит только через выборы. Только честные выборы могут служить основой для построения процветающего и сильного Кыргызстана, формирования в стране справедливой политической системы.

Проведение первых в истории независимого Кыргызстана свободных и состязательных выборов повлекло за собой усиление политической конкуренции. Это делает выборы с каждым разом все более прозрачными, позволяет выявлять административный ресурс и грязные технологии, к применению которых привыкли участники выборного процесса за прошлые годы.

В целях дальнейшего пресечения нечестных методов политической борьбы Жогорку Кенешу, Правительству, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики необходимо глубоко проанализировать итоги выборов, прошедших на основе новой [Конституции](#) Кыргызской Республики, в том числе выборов депутатов местных кенешей весной и осенью 2012 года.

Предстоит внести необходимые изменения в законодательство, обеспечивающие:

- дальнейшее сужение (до полного исключения) возможностей применения "административного ресурса" со стороны должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления при подготовке и проведении выборов;
- эффективное выявление и пресечение запрещенных законом выборных технологий участниками выборного процесса;
- исключение положений, позволяющих отдельным участникам выборного процесса использовать более выгодные условия ведения предвыборной агитации;
- усиление контроля за соблюдением выборного законодательства. Неизбежность наказания участников выборного процесса за допущенные нарушения и злоупотребления;
- совершенствование норм предвыборной агитации, обеспечивающее уважение к правам СМИ освещать ход выборов, а также уважение прав избирателей на получение сбалансированной и точной информации, подкрепленной фактами и цифрами;
- совершенствование правовой структуры выборного процесса с учетом дальнейшего введения сдерживающих и уравновешивающих механизмов для справедливого, прозрачного и беспристрастного управления выборами, качественного наблюдения за выборами независимыми наблюдателями, гражданским обществом и свободными СМИ.

Представляется также необходимым продолжить совершенствование норм законодательства для обеспечения избирательных прав и права быть избранными для представителей уязвимых групп населения, женщин, представителей национальных меньшинств, лиц с ограниченными возможностями.

На уровне практических действий предполагается также обеспечивать выборный процесс техническими средствами наблюдения (видеокамеры наблюдения, биометрические паспорта, средства электронного голосования и др.). Это будет одним из самых эффективных средств контроля за чистотой выборов. Чистые выборы - залог доверия, а значит, стабильности и безопасности.

## 2.5. Противодействие коррупции

Принятая в феврале 2012 года Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики и дальнейшие шаги по ее реализации позволили государству и обществу нанести первый серьезный удар по коррупции. Позитивные сдвиги, когда к уголовному преследованию стали привлекаться представители высшей политической элиты, породили у людей надежду на справедливость. Принят в новой редакции [Закон](#) Кыргызской Республики "О противодействии коррупции" от 8 августа 2012 года N 153, по имплементации международных



правовых инструментариив в сфере противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика, внесен ряд значительных изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Разработаны межведомственные и внутриведомственные программы и планы по противодействию коррупции.

Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что коррупционеры стали опасаться брать взятки и совершать другие коррупционные действия. Так, по итогам 2012 года, Кыргызстан улучшил свои позиции, поднявшись со 164 до 154-го места по "Индексу восприятия коррупции" (CPI) в отчетах, публикуемых международной неправительственной организацией Transparency International (TI).

Однако уровень коррупции снижается медленно.

Сегодняшнее состояние правоохранительной и правоприменительной систем свидетельствует о том, что они не способны противостоять коррупции, поскольку пока еще сами зачастую являются ее субъектом. Позитивные изменения идут здесь медленно.

Вместе с тем бороться с коррупцией исключительно методами и средствами правоохранительных и специальных органов - значит бороться только с последствиями, но не с причинами, порождающими это социальное зло. Сложившаяся ситуация вынуждает инициировать разработку жестких законов и радикальных мер наказания за коррупцию и злоупотребления служебным положением, а также реальных механизмов, гарантирующих неотвратимость наказания за уголовные преступления.

Предстоит усилить правовую и институциональную составляющую предупредительных (превентивных) мер по борьбе с коррупцией, с привлечением широких слоев институтов гражданского общества как составляющей части любых антикоррупционных мер.

Коррупция по-прежнему является реальной угрозой национальной безопасности Кыргызстана, так как: 1) дискредитирует или тормозит экономические и социальные преобразования; 2) расширяет сектор неформальной ("теневой") экономики, уменьшает налоговые поступления в бюджет, снижает эффективность использования бюджетных средств; 3) негативно влияет на имидж страны в глазах ее политических и экономических партнеров, ухудшает инвестиционный климат; 4) увеличивает имущественное неравенство граждан; 5) формирует в общественном сознании представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти; 6) является питательной средой для организованной преступности, терроризма и экстремизма; 7) приводит к деградации морально-этических ценностей общества, народных традиций и обычаев; 8) оказывает негативное воздействие на формирование политической элиты, избирательный процесс, деятельность органов власти и местного самоуправления, институтов гражданского общества; 9) тормозит позитивное развитие общества и государства.

В 2013-2017 годы будет продолжена реализация Государственной стратегии антикоррупционной политики. Приоритетными направлениями в данной работе будут:

- совершенствование законодательства в целях эффективного выявления и пресечения коррупционных действий должностных лиц;

- продолжение коренной реформы судебной системы, укрепление законности, соблюдение принципов правосудия, равенства всех перед законом и судом, обеспечение прозрачности правосудия. Предстоит большая целенаправленная работа по обеспечению безупречности поведения судей, повышению уровня доверия к судебной системе, созданию для этого условий и внесению соответствующих поправок в законодательство. Изменения в законодательство не станут подрывать независимость судебной системы, а органы судейского самоуправления будут играть большую роль в обеспечении судейской этики;

- коренная реформа правоохранительной системы Кыргызской Республики, включая органы прокуратуры и милиции. Принятие комплекса мер по сужению (до полного исключения) коррупционной составляющей в деятельности сотрудников правоохранительных органов, поддержке и служебному продвижению честных и добросовестных сотрудников. Повышение уровня технического обеспечения, внедрение современных информационных технологий, корректировка программ повышения квалификации следователей и лиц, осуществляющих оперативно розыскную деятельность;

- обязательное проведение антикоррупционной экспертизы действующих и разрабатываемых законов, нормативных правовых актов. Системный пересмотр действующего законодательства на предмет коррупциогенности; введение в практику обязательного анализа

законопроектов, проектов нормативных правовых актов Правительства и органов местного самоуправления, ведомственных правовых актов на коррупциогенность;

- выявление и устранение коррупционных схем, порождающих и сопровождающих коррупцию, вскрытие ее подлинных социально-экономических корней, пропаганда законопослушного образа жизни и несовместимости явлений коррупции с постулатами демократического и правового государства, с усилением гарантий, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики государства в социальной, экономической и правовой сферах;

- защита системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов, разработка и внедрение антикоррупционных программ и этических кодексов поведения для работников государственных органов и органов местного самоуправления. Взятка должна стать невыгодной и опасной для государственного служащего. Карьерный рост, заработная плата и пенсионное обеспечение государственных служащих должны быть поставлены в прямую зависимость от безупречности его поведения и работы;

- совершенствование кадровой политики, предусматривающее подбор руководящих кадров на профессиональной основе с учетом морально-этических аспектов;

- повышение уровня правовых знаний у граждан Кыргызской Республики в том числе в системе образовательных учреждений;

- объединение усилий государственных органов и гражданского общества в деле противодействия коррупции;

- проведение активной информационной антикоррупционной политики, создание в средствах массовой информации остро негативного образа коррупционера, формирование в молодежной среде понимания ущербности и бесперспективности коррупционных проявлений, неотвратимости наказания преступников.

Основным индикатором успешности реализации антикоррупционной политики будет "индикатор доверия" гражданского общества к результатам проводимой государством антикоррупционной политики, измеряемый на постоянной основе.

## **2.6. Повышение эффективности и обеспечение прозрачности государственного управления. Укрепление взаимодействия власти с гражданским обществом**

Нынешнее состояние государственного управления вызывает справедливую критику со стороны народа Кыргызстана. Анализ осуществленных ранее мер по реформированию государственных органов свидетельствует не только о недостаточности усилий по приведению их деятельности в соответствие с требованиями правового государства, но также о неадекватных и несистемных подходах к самой реформе. Изменения заключались не в реформировании деятельности министерств и ведомств, а преимущественно в придании им нового вида при старом содержании. Проводился функциональный анализ, менялось количество госорганов, но не происходило ощутимого повышения качества их работы по управлению процессами социально-экономического развития.

Отсутствие в деятельности государственных органов подхода, ориентированного на человека и качество государственных услуг, продолжает приводить к дезориентации министерств и ведомств. Вместо результатов целью становится функционирование. Занимаясь текущими задачами, многие государственные органы упускают из виду перспективные вопросы, не всегда своевременно вырабатывают конкретные меры по достижению приоритетных целей.

Слабым остается кадровый потенциал государственного управления и местного самоуправления. Профессионализм, компетентность, и нравственно-ценностные ориентиры определенной части государственных и муниципальных служащих не соответствуют предъявляемым требованиям.

Основная цель Стратегии в области государственного управления - это восстановить доверие граждан к институтам власти: законодательной, исполнительной, судебной. Стоит задача:

- создать работоспособную систему государственного управления;

- модернизировать государственный аппарат, в том числе правоохранительные органы и судебную систему страны;

- повысить качество предоставления государственных услуг главному потребителю - гражданам Кыргызстана;

- преодолеть негативные явления в государственном управлении, включая коррупцию, недостаток профессионализма и ответственности, дублирование функций, а также клановость и регионализм;

- обеспечить оптимальное управление не только материальными активами государства, но и нематериальными, гуманитарными активами: выработкой норм, правил, проектов, стратегий и их реализацией.

Действующая [Конституция](#) определяет структуру государственной власти Кыргызстана во главе с всенародно избранным Президентом страны. Однако в [Конституции](#) страны заложены лишь основы государственного устройства, а их развитие предусмотрено путем принятия соответствующих законов и других нормативных правовых актов.

На данный момент остаются неурегулированными многие аспекты взаимоотношений между ветвями государственной власти, а также органами исполнительной государственной власти и органами местного самоуправления. Не изжита логика противопоставления законодательной и исполнительной власти. Не нашли еще своего решения ряд проблем относительно передела функций и полномочий.

Предстоит полная "инвентаризация" полномочий и ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также оценка их эффективности и выработка мер по устранению выявленных дисфункций.

Необходимо создать систему сдержек и противовесов, определить ответственность государственных органов, включая центральные органы государственной власти за последствия проводимой политики и принятых решений.

Стоит задача совершенствования законоприменительной практики в государственных и муниципальных органах, поскольку имеющиеся прогрессивные законодательные нормы зачастую не исполняются. В данной связи предусматриваются меры по повышению правовой грамотности государственных и муниципальных служащих, совершенствованию системы их обучения.

Особое значение в формировании эффективной модели государственного управления будет придаваться укреплению и развитию вертикальных и горизонтальных коммуникаций между органами власти, обеспечению эффективной и скоординированной работы центральных и территориальных органов власти, местных государственных администраций, органов местного самоуправления.

Будет продолжена многоплановая работа по подготовке и осуществлению Административно-территориальной реформы, целью которой является создание эффективной и сбалансированной системы управления страной и регионами. Полномочия местных органов власти будут укрепляться параллельно с усилением их подотчетности и подконтрольности до достижения баланса, необходимого для эффективного управления и оказания качественных и своевременных услуг населению регионов.

Повышение уровня доверия граждан к власти, а также улучшение ее авторитета у населения напрямую зависит от уровня партнерства государственных органов с институтами гражданского общества. Назрела целесообразность разработки соответствующей программы успешного взаимодействия.

Государственные органы и органы местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность под пристальным наблюдением гражданского общества. Усиление взаимодействия с гражданским обществом, приобщение граждан и их объединений к обсуждению и принятию согласованных решений, постоянное информирование общественности о своей работе должны стать неотъемлемым элементом деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Предусматриваются также меры для обеспечения взаимодействия государственных органов и гражданского общества (в том числе бизнес-сообщества) относительно выработки и достижения стратегических целей и путей развития страны. В целях повышения прозрачности государственного управления будет совершенствоваться роль общественных экспертных советов и общественных наблюдательных советов при государственных органах.

Следует на законодательном уровне и на уровне административной практики установить приемлемые методы взаимодействия органов власти с гражданским обществом. В целях

обеспечения прямой и обратной связи необходимо внедрить методы участия граждан в оценке качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, взяв на вооружение лучшие международные и национальные практики.

По каждому государственному органу будут сформулированы цели отраслевой политики, определены индикаторы ее достижения. При этом показатели и индикаторы должны быть специфичны и конкретны для каждого ведомства, а также понятны для населения.

В 2013-2017 годы будет повышаться значение Интернета в деятельности государственных органов, создана современная система "электронного правительства" в целях эффективного и менее затратного администрирования, совершенствования демократии и повышения ответственности власти перед народом.

Одной из приоритетных задач предстоящего пятилетия станет формирование основ единой системы государственной службы. Ее целью должно быть создание компактного и профессионального государственного аппарата, способного эффективно исполнять функции государства, ориентированного на предоставление качественных услуг населению, устойчивого перед коррупцией и пользующегося доверием общества.

Важно обеспечить повышение потенциала кадров государственной и муниципальной службы, создание единой базы данных и системы стимулирования профессионального роста работников государственного и муниципального управления, а также на законодательном уровне регламентировать механизм ротации управленческих кадров в целях исключения коррупционных и трайбалистских проявлений.

## **2.7. Развитие местного самоуправления**

Одной из важнейших задач, которые необходимо решить на пути формирования правового государства, является развитие местного самоуправления. За прошедшие годы оно развивалось непоследовательно. Наряду с достигнутыми успехами по децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызстане, были периоды застоя и даже некоторого отката назад.

Необходимо отметить, что формирование правовой базы местного самоуправления в прошлые годы было бессистемным, из-за чего она периодически вступает в противоречие с отраслевым законодательством.

Другой проблемой остается совершенствование действующего законодательства, его разработка часто инициируется без понимания общей концепции развития и сути местного самоуправления.

В ближайшей перспективе реформа местного самоуправления должна быть сосредоточена на следующих задачах:

1. Совершенствование организационно-правовых основ местного самоуправления. Оно предполагает гармонизацию законодательства в сфере местного самоуправления и обеспечение его верховенства над другими отраслевыми нормативными правовыми актами.

Разработка и принятие законопроектов, касающихся местного самоуправления, должны осуществляться с учетом мнения органов местного самоуправления, поэтому предполагается создать действенный механизм согласования таких законопроектов с органами местного самоуправления или их ассоциациями.

2. Разграничение функций, полномочий государственных органов и органов местного самоуправления (МСУ) и делегирование государственных полномочий.

Данная мера необходима в целях достижения необходимого баланса, исключения практики необоснованного расширения функций органов местного самоуправления без их соответствующего финансового подкрепления. Поскольку все это отражается на результатах выполняемых органами местного самоуправления собственных функций и качестве услуг, оказываемых населению. Здесь же необходимо определить четкий механизм делегирования государственных полномочий и финансирования их исполнения, разработанный с учетом мнения органов местного самоуправления.

3. Совершенствование системы оказания муниципальных услуг органами местного самоуправления.

Она предполагает совершенствование функциональных и территориальных аспектов организации местного самоуправления, где ключевым является реализация концепции административно-территориальной реформы в 2012-2017 годы. Также необходимо оптимизировать муниципальные услуги посредством формирования единого базового реестра и стандартов муниципальных услуг, регламенты их применения, а также механизм социального заказа, включая передачу некоторых полномочий по реализации услуг социального характера организациям гражданского общества или бизнесу.

4. Совершенствование межбюджетных отношений, обеспечение финансовой устойчивости местного самоуправления и эффективное управление ресурсами на местном уровне.

Совершенствование государственной бюджетной политики в местном самоуправлении необходимо направить на усиление доходного потенциала местных бюджетов за счет поэтапного увеличения доли расщепления общегосударственных налогов и включения в состав местных бюджетов других налогов, пересмотреть механизм распределения стимулирующих грантов, а также финансирование делегированных государственных полномочий.

Необходимо разработать механизмы, стимулирующие развитие муниципально-частного партнерства, а также государственной поддержки партнерства предпринимательства и органов местного самоуправления для развития экономики городов и сел.

Для комплексного развития каждого конкретного города или села необходимо органу местного самоуправления разработать и реализовать среднесрочные стратегии (программы) развития с учетом имеющейся специфики и преимуществ развития.

В вопросах контроля за финансированием государственных проектов в регионах представляется целесообразным повысить роль местных государственных администраций.

5. Повышение ответственности и роли глав органов местного самоуправления, совершенствование форм их отчетности перед местным сообществом и депутатами местных органов.

6. Повышение профессионализма и укрепление потенциала муниципальной службы.

Для решения данных вопросов необходимо разработать и внедрить новые механизмы обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, разработать и внедрить систему оценки результатов труда муниципальных служащих и ее влияния на заработную плату, разработать и внедрить этический Кодекс муниципального служащего.

В целях обеспечения полноценного функционирования и дальнейшего развития местного самоуправления представляется целесообразным образование в структуре государственной власти специализированного органа высокого ранга, ответственного за выработку и реализацию государственной политики в сфере местного самоуправления, а также за вопросы комплексного развития местных сообществ.

## **2.8. Реформирование судебных органов, обеспечение законности в их деятельности**

Существующая судебная система в значительной степени не отвечает конституционным принципам и международным стандартам отправления правосудия как в институциональной, так и в сфере регулирования материального и процессуального права.

Преобразования, проведенные в 1994-2009 годы, не позволили судебной системе стать полноценной ветвью государственной власти, находящейся вне политики и гарантирующей верховенство права.

Несмотря на меры, предпринятые для укрепления статуса судей, не улучшилось качество и культура отправления правосудия. Авторитет судов и доверие общества к судьям снизились.

Не все судьи и претенденты на должность судьи в полной мере осознают, что статус судьи - это вопрос ответственности, а не обладания властью и другими возможностями.

До настоящего времени не удалось создать и задействовать эффективный механизм самоочищения судебной системы от некомпетентных и нечистоплотных судей.

Недостаточно проработан механизм ответственности судей, в частности, за вынесение неправосудного решения, неквалифицированное осуществление судебных функций и судебную волокиту.

Действующая система судостройства не в полной мере обеспечивает доступ к правосудию и возможность исправления судебных ошибок.

Качество правосудия снизилось в результате недостаточной специализации судей, перегруженности судов вследствие расширения их функций (дача санкции на арест и др.) и отсутствия эффективных механизмов досудебного примирения.

В судебном администрировании сохраняются механизмы, способствующие коррупционным проявлениям.

Судопроизводство не решает главную задачу - обеспечение права на беспристрастный, открытый и справедливый суд.

Судебные разбирательства в недостаточной степени открыты, а судебные акты недостаточно доступны общественности, законодательством не отрегулирован широкий доступ к судебным материалам и архивам.

В уголовном судопроизводстве превалирует обвинительный уклон, при законодательно определенных возможностях для судейского усмотрения необходимо определить более высокие требования в части обоснования судом выносимого решения в рамках таких усмотрений.

Сокращение государственного финансирования судебной системы прямо отражается на качестве отправления правосудия.

Народ Кыргызстана, принимая [Конституцию](#) 2010 года, сделал выбор в пользу независимой и эффективной судебной системы. Между ветвями власти и представителями гражданского общества существует понимание необходимости укрепления процесса реформирования судебной системы.

Это направление становится одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере государственного управления. Общество ожидает позитивных перемен и изменений в судебной системе.

Государством и обществом принимаются усилия по созданию условий для независимой судебной системы.

Дальнейшее реформирование судебной системы предполагает обновление ныне действующего административного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального законодательства, а также законодательства, регулирующего организацию и деятельность судов, правоохранительных органов и иного законодательства, прямо или косвенно связанного с вопросами отправления правосудия. Оно должно отвечать по форме, содержанию общественным потребностям, научным подходам и практическому опыту, соответствовать международно-правовым стандартам.

Судебная система должна быть прозрачной, а информация о деятельности ее структур стать доступной для контроля со стороны гражданского общества. В конечном итоге суд должен стать независимым, свободным от корыстных интересов, политических симпатий и идеологических предубеждений, судом выступающим гарантом законности и справедливости в государстве.

Наличие сильной судебной власти станет залогом стабильности экономических правоотношений и обеспечит конкурентоспособность экономики страны.

В существующих условиях Кыргызстана наиболее разумным и экономичным является модернизация действующей системы судов и правоохранительных органов без разрушительной ломки до их трансформации и перерастания в качественно новые структуры. Структурные изменения в судебной системе должны происходить поэтапно, опираясь на существующие организационные структуры, постепенно наполняя их качественно новым содержанием.

[Указом](#) Президента Кыргызской Республики "О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике" от 8 августа 2012 года N 147 определены основные цели и направления судебной реформы в Кыргызской Республике. В качестве стратегической цели определено создание независимой судебной власти, способной надежно защищать права и свободы человека и гражданина.

Для этого необходимо решение следующих ключевых задач:

- реформирование системы судов;
- совершенствование порядка судопроизводства;
- гуманизация правосудия;



- реформа правоохранительных органов.

Судебная реформа должна оцениваться в зависимости от достижения конкретных результатов. Среди таких результатов первоочередными являются:

- расширение возможностей доступа лиц к правосудию;
- обновление судейского корпуса путем прозрачного отбора судей на основе профессионализма и безупречности, а также самоочищения и повышения ответственности судей;
- обеспечение прозрачности судебной системы и доступности информации о ее деятельности для гражданского общества;
- обеспечение реальной состязательности сторон в судебном процессе;
- развитие альтернативных механизмов разрешения конфликтов, наряду с действующими государственными институтами;
- преодоление обвинительного уклона в деятельности правоохранительной системы и судов, с обеспечением справедливого судопроизводства;
- освобождение людей от угрозы применения пыток, от риска унижающего достоинство обращения;
- обеспечение каждому доступности квалифицированной юридической помощи;
- эффективное восстановление пострадавших в правах, реальное исполнение судебных решений о взысканиях в кратчайшие сроки;
- применение на практике уголовной ответственности за попытку воздействия на процесс всестороннего, полного и объективного рассмотрения судебных дел;
- повышение квалификации судей, работников судов и Судебного департамента при Верховном суде Кыргызской Республики на системной основе;
- финансирование судебной системы надлежащим образом с учетом ее реальных потребностей.

Структурные изменения в судебной системе должны происходить поэтапно, с обеспечением открытого и инклюзивного процесса обсуждения и участия всех заинтересованных сторон, на базе постепенного развития административного законодательства, уголовного законодательства, законодательства о судостроительстве и процессуального законодательства, направленные на:

- совершенствование судостроительства;
- совершенствование судебного надзора;
- реформирование следствия;
- совершенствование состязательности судопроизводства.

Основными задачами развития административного, уголовного законодательства, законодательства о судостроительстве, процессуального законодательства является внедрение следующих мер и механизмов:

- обеспечение реализации принципов публичности и гласности правосудия;
- организация судостроительства на конституционных принципах в целях обеспечения доступности судов, полной реализации процессуальных прав участников судебного процесса, а также внедрение механизма обязательного исправления судебных ошибок;
- обеспечение эффективной защиты и восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц в судопроизводстве;
- формирование единой судебной практики Верховным судом Кыргызской Республики;
- создание базы данных решений всех судов (за исключением решений, принятых в закрытых судебных заседаниях), с которыми мог бы ознакомиться любой гражданин;
- внедрение эффективного механизма дисциплинарной ответственности судей, законодательное закрепление ответственности судей за качество принимаемых ими решений;
- гармонизация действующего законодательства с требованиями Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой 10 декабря 1984 года, и другими международными обязательствами Кыргызской Республики по правам человека;

- либерализация уголовного законодательства и декриминализация преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в том числе в экономической сфере, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, а также переоценка степени тяжести отдельных преступлений;
- расширение сферы применения наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе в виде штрафа, тройного айыпа, общественных работ и ограничения свободы, а также мер пресечения, альтернативных аресту;
- дальнейшее совершенствование досудебного производства по уголовным делам, повышение его оперативности, в том числе посредством введения поощрительных норм в отношении обвиняемых, сотрудничающих со следствием при условии обеспечения эффективной правовой защиты от незаконного давления и принуждения со стороны следствия, обеспечения контроля со стороны прокуратуры за законностью таких механизмов;
- расширение примирительных процедур в уголовном судопроизводстве, в том числе развитие института медиации, а также расширение категории уголовных дел частного и частно-публичного обвинения, за исключением дел о насилии в отношении женщин, малолетних, пыток и жестокого обращения;
- регламентация порядка освобождения лиц от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, установление ограничений для применения меры пресечения в виде ареста к лицам, совершившим экономические преступления небольшой тяжести и менее тяжкие, а также их освобождение от уголовной ответственности в случае добровольного погашения причиненного ущерба;
- обеспечение развития внесудебных способов разрешения споров;
- совершенствование системы обеспечения правопорядка и общественной безопасности на основе передового зарубежного опыта;
- и другие направления судебного реформирования, обеспечивающие эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина, общества и государства.

## **2.9. Реформирование правоохранительных органов, обеспечение законности в их деятельности**

Сложившаяся за годы независимости система обеспечения правопорядка, организации и деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, органов национальной безопасности и следственного аппарата (далее - правоохранительные органы), а также их структура не соответствуют новым политическим и экономическим условиям функционирования государства и общества, закрепленным в действующей [Конституции](#) Кыргызской Республики.

Правоохранительные органы в нынешнем виде недостаточно эффективно противостоят криминалитету. Коррупция, дефицит профессионализма, недостаточное материально-техническое и финансовое обеспечение - это тот диагноз, который определяет нынешнее критическое состояние системы правоохранительных органов.

Реформирование системы правоохранительных органов предлагается осуществить исходя из следующих принципов:

- повышение уровня открытости правоохранительных органов, их доступности для внешнего государственного и общественного контроля;
- освобождение от избыточных, дублируемых функций и полномочий;
- концентрация усилий на обеспечении защиты граждан (личности) и общества от преступных посягательств;
- преодоление негативных факторов в кадровой работе, подбор кадров на основе профессиональных и морально-этических качеств претендентов, обеспечение служебного роста высокопрофессиональных и честных сотрудников, представленности национальных меньшинств, женщин и других уязвимых групп населения среди сотрудников правоохранительных органов, в том числе через систему специальных временных мер;
- законодательное закрепление единых подходов к оценке деятельности правоохранительных органов в сфере осуществления уголовного преследования;

- реализация принципов межбюджетных отношений при определении порядка финансирования правоохранительных органов;

- перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

Одним из приоритетных направлений комплексного реформирования системы правоохранительных органов должно стать законодательное закрепление единого подхода к вопросам социальной и правовой защиты сотрудников правоохранительных органов.

Необходимо также законодательно конкретизировать полномочия и обязанности органов местного самоуправления по охране общественного порядка, а также установить правовые, организационные и финансовые механизмы их реализации.

## **2.10. Формирование комплексной системы национальной безопасности**

Решение задач формирования правового государства, сохранения и укрепления государственности, вывода Кыргызстана на путь устойчивого развития требует комплексного подхода к вопросам национальной безопасности.

События последнего времени в мире и в центрально-азиатском регионе однозначно свидетельствуют о возросшем влиянии силовых методов решения как общемировых проблем, так и очагов напряженности в отдельных регионах планеты.

До настоящего времени национальная безопасность в Кыргызстане позиционируется как отдельная отрасль и замыкается до сих пор в рамках деятельности силовых структур. Вместе с тем в современном мире появились угрозы национальной безопасности, не связанные с насилием в отношении государства или конкретного человека.

Отраслевой подход к национальной безопасности сужает ее значение и не дает возможности рассматривать угрозы, которые находятся вне поля силового блока: национальная безопасность подразумевается только как защита внешних границ государства, борьба или защита от различных деструктивных сил.

Комплексное видение проблем национальной безопасности и путей их решения изложено в Концепции национальной безопасности, одобренной Советом обороны и утвержденной Президентом Кыргызской Республики.

Для формирования комплексной системы национальной безопасности страны необходимо решить следующие приоритетные задачи:

- обеспечение защиты от внешних и внутренних угроз кыргызского государства, а также национальных интересов Кыргызской Республики на международной арене при соблюдении основополагающих принципов прав человека;

- обеспечение территориальной целостности и безопасности государственных границ (продолжится работа по укреплению границ Кыргызской Республики);

- создание специальной, многопрофильной государственной системы, располагающей широкими полномочиями и возможностями комплексной защиты интересов страны на государственной границе, завершение строительства и совершенствование пограничной инфраструктуры, внедрение современных способов и методов охраны границы;

- защита конституционного строя. Обеспечение дееспособности государственных институтов власти, функционирования правовой системы;

- обеспечение защиты общественных процессов и развитие общества в рамках собственных культурно-традиционных ценностей, форматирование общественных процессов в интересах развития и безопасности страны;

- противодействие национализму и этнической нетерпимости, преодоление этнорегионализма в системе общественных отношений, формирование общегражданской идентичности населения республики;

- разработка государственной религиозной политики и комплекса профилактических мероприятий по обеспечению светского характера государства и предотвращению возможных правонарушений на религиозной основе с учетом соблюдения права граждан на свободу совести и религии, а также международных обязательств Кыргызской Республики;

- проведение системной борьбы с коррупцией, организованной преступностью, наркотрафиком. Способствование легализации неформальной (теневой) экономики;
- обеспечение безопасности личности и ее собственности;
- реформирование всего силового блока. Основной упор в реформировании силового блока должен заключаться в четком разграничении функций в зависимости от задач в системе национальной безопасности, обеспечении соответствия их деятельности принципам и нормам правового государства.

## **2.11. Обеспечение военной безопасности**

Принятая под юрисдикцию Кыргызской Республики в 1992 году малая часть оборонного комплекса и разрозненных воинских формирований Советского Союза не соответствовала требованиям обеспечения военной безопасности независимого государства. Для создания полноценной и эффективной системы вооруженной защиты страны требовалось выстроить собственную государственную систему обеспечения военной безопасности.

До настоящего времени Кыргызстану не удалось добиться значимых результатов в сфере оборонного строительства. На сегодняшний день практически все компоненты этой системы находятся в неудовлетворительном состоянии. Требуют пересмотра и принятия кардинальных мер системы управления и всестороннего обеспечения обороны. Немало проблем, требующих разрешения, накопилось и в самих Вооруженных Силах.

Сегодня Кыргызстану необходимо заложить основы современной государственной военной политики, отвечающей требованиям обеспечения безопасности от существующих и прогнозируемых военных угроз. Для этого необходимо принять основной целеполагающий документ - Военную доктрину, проект которой в настоящее время разрабатывается.

Стратегической целью в этой сфере на 2013-2017 годы должно стать планомерное создание нормативной правовой и материально-технической базы для проведения военной реформы Кыргызской Республики, которая устраним существующие проблемы обороноспособности государства и боеспособности Вооруженных Сил.

Достижение стратегической цели необходимо обеспечить выработкой единых взглядов и подходов в военной политике, в стратегии военного строительства Кыргызской Республики научно обоснованным военным планированием и обеспечением преемственности в организации проведения военной реформы.

На программной основе в ближайшие 5 лет в результате улучшения финансирования из республиканского бюджета, а также стратегического международного партнерства и сотрудничества в рамках международных организаций будет начата работа по обеспечению полного переоснащения Вооруженных Сил Кыргызской Республики современным оружием и техникой.

Также будет создан Единый центр управления Вооруженными Силами страны, на который будет возложено решение следующих задач:

- профессионализации армии до необходимого уровня. В результате мы должны получить оптимальное сочетание комплектования войск военнослужащими по контракту и призыву;
- укрепления сил территориальной обороны, в том числе на основе формирования эффективной системы мобилиционно-призывного резерва. Они должны стать на деле эффективным средством обеспечения военной безопасности страны, поскольку наиболее полно соответствуют принципам самообороны. Аналогичные меры необходимо принять в области гражданской защиты;
- искоренения из армейской жизни фактов неуставных взаимоотношений, глумления и издевательств, стойко укоренившихся и ставших настоящей "бедой" воинских коллективов. В этих целях будет принят комплекс мер, предусматривающих на законодательном уровне ужесточение наказания виновных за эти позорные правонарушения, а также повышение мер по соблюдению прав военнослужащих. Необходимо обеспечить действенный гражданский контроль в армии;
- повышения эффективности работы по решению социальных проблем военнослужащих и их семей, а также лиц, уволенных с военной службы. Прежде всего, жилищных проблем.

## **2.12. Новое понимание внешней политики**

Внешняя политика Кыргызской Республики должна быть полностью подчинена интересам своего народа. В данной сфере необходимо осуществить поиск своей международной идентичности, которая должна опираться на национальные интересы, внешнеполитические ресурсы и эффективный механизм их реализации.

Необходимо новое понимание внешней политики, которое должно основываться на конкретном анализе обстановки в стране, в регионе и мире, а также на представлении о том, что национальные интересы являются стратегическими, долгосрочными и глобальными, выходя за рамки текущего политического развития.

Внешняя политика Кыргызской Республики должна стать предсказуемой, последовательной и экономически выгодной. Важно подчинить ее внутренним потребностям страны и ожиданиям наших граждан.

Основная оценка успешности проводимой внешней политики должна быть в продвижении отечественных товаров на международные рынки, объемах привлеченных в Кыргызстан инвестиций, защите прав и интересов граждан Кыргызстана за рубежом.

Международное сообщество должно видеть в Кыргызской Республике крепкого и надежного партнера, который четко следует принятым на себя международным обязательствам и нормам международного права и вместе с тем способен защитить свои собственные национальные интересы.

Внешняя политика должна основываться на стабильных, дружественных отношениях с соседними государствами и ведущими державами мира, а также международными организациями.

В этих целях необходимо:

- проведение эффективной и активной внешней политики, направленной на создание благоприятных внешнеполитических условий для развития Кыргызстана;
- разработка и принятие новой концепции внешней политики Кыргызской Республики;
- глубокая перезагрузка отношений с соседними государствами - Казахстаном, Китаем, Таджикистаном и Узбекистаном, а также выход на новый уровень стратегического сотрудничества с Российской Федерацией - главным игроком набирающих оборот интеграционных процессов в рамках СНГ. Это приоритетные направления внешней политики;
- при развитии добрососедских и партнерских отношений с приграничными государствами опираться на принципы взаимопонимания, взаимной выгоды и поддержки;
- взаимодействие с зарубежными партнерами должно строиться на условиях равенства и учета взаимных интересов, неукоснительного соблюдения норм международного права. При этом партнеры Кыргызстана также должны соблюдать свои обязательства;
- обеспечение надежной системы коллективной безопасности в рамках ОДКБ. Оперативно и адекватно реагировать на вызовы и угрозы: международный терроризм, религиозный экстремизм, наркоторговля;
- завершение юридического оформления государственной границы Кыргызской Республики;
- создание благоприятных условий для свободного передвижения товаров, услуг и рабочей силы между Кыргызстаном и Россией, странами Центральной Азии и Турцией;
- поддержание интеграции страны в экономику стран ЕврАзЭС через вступление Кыргызстана в Таможенный союз, упрощение пограничных и таможенных процедур;
- продолжение политики введения упрощенного режима поездок и безвизового обмена между Кыргызстаном и развитыми странами мира;
- поддержка и защита интересов граждан Кыргызской Республики за пределами страны всеми возможными дипломатическими, правовыми и иными средствами в соответствии с нормами международного права. Дальнейшее совершенствование межгосударственных механизмов и практической работы по обеспечению благоприятных условий для трудовых мигрантов за рубежом;
- поиск новых форм эффективного экономического и политического взаимодействия с США, Европейским Союзом, государствами Юго-Восточной Азии и арабского региона;
- развитие взаимовыгодных экономических международных отношений, совершенствование экономической дипломатии.

## Глава 3

### Единство народа как условие сохранения государственности и успешного развития

#### 3.1. Обеспечение межэтнического согласия, укрепление единства народа

Многонациональный народ Кыргызстана имеет многовековой опыт совместного проживания этносов. Наиболее яркие периоды истории страны были обусловлены единством народа, дружбой между представителями различных этносов.

Кыргызстан является полиэтническим государством. Кроме кыргызов, сегодня в стране проживают представители более ста различных этносов, доля которых составляет 27,8% населения Кыргызстана. Однако учет этнической составляющей в государственной политике недостаточен. Задача формирования общегражданской идентичности не являлась приоритетной в течение многих лет.

На фоне политической нестабильности последних лет усилилась националистическая риторика, снижается уровень социального участия, происходит самоизоляция этнических сообществ, сохраняется взаимное недоверие между ними, что значительно ослабляет человеческий и социальный капитал Кыргызстана.

Нерешенность проблем, вызвавших межэтнический конфликт 1990 года, сложная социально-экономическая ситуация, политические кризисы и слабость государства привели к трагическим событиям на юге Кыргызстана в июне 2010 года, повлекшим за собой многочисленные жертвы.

Проблемы в сфере межэтнических отношений усугубляются отсутствием эффективной, результативной языковой политики. В стране не появилось поколение, владеющее государственным, официальным и иностранными языками. Дискуссии по языковым вопросам политизированы и малопродуктивны.

Не создана система управления межэтническими отношениями на центральном и местном уровнях, что не позволяет проводить постоянный мониторинг и превентивную работу.

Одним из главных условий дальнейшего успешного и устойчивого развития Кыргызской Республики является формирование общегражданской идентичности и обеспечение национального единства путем консолидации всех этнических сообществ, при сохранении культурного наследия и воспитании толерантности.

Реализация мер государственной политики по достижению этой цели будет основываться на принципах:

- приверженности демократическим ценностям, включая права представителей разных этносов. Признание верховенства права, создание условий для реализации личных, социальных, экономических, культурных, политических прав граждан при недопустимости деятельности, направленной на нарушение целостности и суверенитета страны, разжигание межэтнической, межконфессиональной розни, деление по признаку регионального происхождения;

- укрепления государственности и формирования общегражданской идентичности. Развитие у граждан общего понимания своей страны как демократического правового государства, нахождение баланса между укреплением общих ценностей для всех граждан страны и уважительным отношением к различиям между этносами. Укрепление единства народа Кыргызстана на основе системной деятельности государства, органов местной власти и институтов гражданского общества по обеспечению социальной сплоченности;

- признания единства в многообразии. Поощрение усилий органов власти и местного самоуправления, политических партий и других институтов гражданского общества, направленных на последовательную реализацию принципа единства в многообразии (включая культурные, возрастные и прочие различия) во всех сферах, от кадровой политики до перспективных планов развития градостроительства и архитектуры;

- уважения к историко-культурному наследию народа Кыргызстана. Формирование уважительного отношения к истории государства, сохранение выработанных веками ценностей и идеалов единства, самобытности этносов, развитие межкультурного диалога и толерантности;



- интегрирующей роли государственного языка. Восприятие всеми гражданами необходимости владения государственным языком как одной из важнейших основ консолидации общества;

- интеграции в мировое сообщество. Дальнейшее развитие многоязычия как богатства общества и важного конкурентного преимущества кыргызстанцев. Формирование нового "трехязычного" поколения кыргызстанцев, владеющих государственным, официальным и еще одним из мировых языков при обеспечении гарантий этническим меньшинствам в сохранении и развитии родных языков.

Достижение поставленной цели предполагает разработку комплекса мер, направленных на укрепление государственности и законности, совершенствование работы органов государственной власти, местного самоуправления, поддержку инициатив гражданского общества, которые будут способствовать решению следующих задач:

- выстраивание системы ответственности за реализацию политики по управлению межэтническими отношениями и языковой политике, предупреждению конфликтов, образование уполномоченного государственного органа на национальном уровне, создание необходимой инфраструктуры в центре и регионах;

- создание системы предупреждения конфликтов, основанной на комплексном подходе и взаимодействии государственных органов, органов местного самоуправления, гражданского общества, включая консультативно-совещательные органы при органах государственной власти;

- реализация сбалансированной языковой политики для реального обеспечения объединяющей и интегрирующей роли государственного языка, создание условий для его изучения, сохранения языкового многообразия страны за счет знания гражданами официального языка, а также других языков;

- формирование общегражданской идентичности, осознание каждой личностью себя как "Кыргыз жараны" (гражданин Кыргызстана), воспитание гражданского патриотизма, укрепление межэтнического согласия и толерантности, воспитание культуры мира и нетерпимости к любым формам насилия и дискриминации.

Для достижения обозначенных в Концепции целей каждая из предложенных мер должна найти развитие в соответствующих планах и программах Правительства Кыргызской Республики, местных государственных администраций с необходимым бюджетным обеспечением.

Ожидаемый результат - укрепление государственности, которая основана не на этнической принадлежности, а на общегражданской идентичности.

Осуществление поставленной цели - долгосрочный процесс, требующий системной работы государственных и общественных структур страны, всех граждан.

В числе первоочередных мер завершается разработка Концепции, направленной на обеспечение единства многонационального народа Кыргызстана и совершенствование управления этническим многообразием во исполнение [Указа](#) Президента Кыргызской Республики "О неотложных мерах по укреплению общественной безопасности в Кыргызской Республике" (УП N 24 от 1 февраля 2012 г.) и [Постановления](#) Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "О проекте Государственной концепции национальной политики Кыргызской Республики" (891-V от 30 июня 2011 г.). После утверждения данной концепции будет представлен план действий с конкретными мерами, индикаторами, сроками и механизмами контроля по их внедрению.

### **3.2. Оптимизация государственно-религиозных и межконфессиональных взаимоотношений**

В условиях демократизации общества и рыночной экономики произошел существенный рост числа людей, обратившихся к религии, что связано с нерешенностью социально-экономических проблем, отсутствием четкой государственной идеологии и активностью конфессий.

Сложившаяся в настоящее время религиозная ситуация в Кыргызской Республике носит противоречивый характер. С одной стороны, в стране созданы все условия и возможности для граждан свободно исповедовать и распространять собственную религию. В то же время существует ряд проблем: радикализация деятельности представителей отдельных религий, ее политизация, неэффективное взаимодействие государства и религиозных организаций,

несовершенство системы религиозного образования, отсутствие государственного и общественного контроля над ними.

Кыргызстан сегодня превращается в площадку, где сталкиваются интересы различных внешних религиозно-политических проектов, вносящих раскол как между государством и религиозным сообществом, так и среди верующих разных конфессий.

В последние годы ситуация осложняется ростом религиозного экстремизма во всем мире и центрально-азиатском регионе, что влечет за собой опасность террористических актов, угрожает национальной безопасности государства.

При этом необходимо подчеркнуть, что религиозный экстремизм не может отождествляться с религией вообще. Поэтому проблему составляет не собственно религия, а лишь те ее радикальные формы, которые ради достижения поставленных целей трансформируют ее в идеологический инструмент, оправдывающий любые средства, включая насильственные. Деятельность государственных органов по пресечению проявлений экстремизма должна быть направлена против отдельных религиозных объединений или отдельных лиц приверженцев крайних форм толкования вероучений, вступающих в противоречие с [Конституцией](#) Кыргызской Республики, отрицающих демократические нормы и правила, принятые в обществе, права и свободы человека.

[Концепция](#) национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденная [Указом](#) Президента Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года N 120, содержит цели совместного противодействия государства и религиозного сообщества радикальным религиозным течениям.

Действия правоохранительных органов по выявлению и пресечению проявлений религиозного экстремизма должны проводиться исключительно в рамках закона, быть соразмерными тем угрозам, которые они призваны пресекать. В противном случае они могут привести к радикализации части верующих. Профилактика религиозного экстремизма должна быть сфокусирована на образовательные, просветительские мероприятия, анализ и искоренение первопричин радикализации.

Одной из причин радикализации некоторых религиозных течений является неудовлетворительное состояние системы исламского религиозного образования, которая не отвечает современным условиям и потребностям общества. Граждане страны выезжают для получения религиозного образования в другие государства. Отдельные из них под влиянием разных вероучений после возвращения на родину насаждают чуждые для народа Кыргызстана образ жизни, противоречивые способы отправления обрядов, внешнего вида и поведения.

Необходимо законодательно определить стандарты религиозного образования, упорядочить обучение граждан в религиозных учебных заведениях как внутри страны, так и за рубежом.

Требует упорядочения организация и проведение паломничества (хаджа), сегодня вызывающее много нареканий в обществе.

Целью государственной политики в религиозной сфере является создание системы взаимодействия государственных органов, религиозных и общественных институтов по укреплению межрелигиозного согласия, веротерпимости, выработка эффективных форм и методов противодействия религиозному экстремизму.

Достижение данной цели должно основываться на следующих основных принципах:

- взаимного уважения религиозных взглядов, обеспечение фундаментальных прав граждан на свободу совести и вероисповедания, равенства всех граждан;
- ответственности и прозрачности деятельности государства и религиозных конфессий для построения конструктивного сотрудничества;
- обеспечения национальной безопасности в интересах общества в целом, нетерпимости к проявлениям религиозного экстремизма при соблюдении законности и уважения прав граждан.

Достижение поставленной цели предполагает разработку комплекса мер, направленных на совершенствование работы органов государственной власти, местного самоуправления, поддержку инициатив гражданского общества, которые будут способствовать решению следующих задач:

- повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и религиозных организаций;

- реализация прав граждан на свободу вероисповедания, поддержка идей согласия, веротерпимости и толерантности во всех сферах общественной жизни;

- эффективное противодействие и снижение уровня религиозно-экстремистских угроз обществу, профилактика и искоренение первопричин радикализации.

В результате реализации политики в религиозной сфере Кыргызстан должен оставаться светским демократическим государством и развиваться по этому пути, а традиционные представления и религиозность осуществляться в частной сфере без нарушений прав человека.

С учетом новых реалий и угроз в рамках реализации данной стратегии необходимо пересмотреть [Концепцию](#) государственной политики в религиозной сфере Кыргызской Республики, утвержденную [постановлением](#) Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2006 года N 324, а также предусмотреть внесение изменений в законодательство, регулирующее религиозную сферу.

### **3.3. Обеспечение свободы слова и формирование государственной информационной политики**

Право на свободу слова является одним из главных завоеваний народа Кыргызстана и его защита в нашей стране обеспечивается [Конституцией](#) Кыргызской Республики, а также рядом международных документов, среди которых Всеобщая декларация прав человека.

В Кыргызской Республике созданы достаточные условия для работы независимых средств массовой информации. Вместе с тем требуется формирование эффективной государственной информационной политики, предусматривающей комплекс политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий государства, направленных на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации, формирование единого информационно-телекоммуникационного пространства страны как базы решения задач социально-экономического, политического и культурного развития страны и обеспечения ее безопасности. Основными направлениями государственной информационной политики в 2013-2017 годы будут:

- продолжение политики обеспечения свободы слова, защиты конституционных прав граждан на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати;

- обеспечение открытости органов государственной власти, органов местного самоуправления;

- совершенствование законодательства и практической деятельности органов государственной власти, местного самоуправления в целях обеспечения прав граждан свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом;

- обеспечение, в соответствии с законом, гарантии доступа граждан к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

- взаимодействие со средствами массовой информации, общественными независимыми профессиональными объединениями и ассоциациями в информационной сфере в целях: (1) обеспечения свободы слова, (2) обеспечения соблюдения законодательства о правах граждан на доступ к информации, (3) обеспечения безопасности деятельности журналистов, (4) своевременного реагирования государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на критические выступления средств массовой информации, (5) взаимного уважения и взаимной ответственности должностных лиц и средств массовой информации, (6) обеспечения соблюдения законодательства в целях недопущения пропаганды национальной, этнической, расовой, религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, (7) обеспечения соблюдения законодательства в целях пресечения фактов распространения информации, призывающей к дискриминации, вражде или насилию;

- разработка и реализация эффективных проектов и мероприятий в целях повышения уровня информированности граждан Кыргызстана об основных направлениях государственной политики. Предусмотреть в республиканском бюджете с 2014 года финансирование информационных проектов государственных органов для реализации государственной информационной политики;

- разработка программ обучения и повышения потенциала сотрудников пресс-служб и других подразделений государственных органов, ответственных за обеспечение связей с

общественностью с учетом возросшей роли информации и актуальности оперативного реагирования на информационные запросы общества;

- поддержка и дальнейшее развитие общественного телерадиовещания в Кыргызстане;

- активная подготовка и создание инфраструктуры для своевременного перехода на цифровое вещание в качестве одного из приоритетных национальных проектов. Отставание в развитии цифрового телевидения может обернуться необратимыми потерями в развитии информационного пространства на новом технологическом витке. В соответствии с утвержденным планом мероприятий, благодаря переходу на цифровое телевидение Кыргызстан войдет в глобальное информационное пространство; государство выполнит социальные функции в области культуры, образования и просвещения, будет создано единое информационное пространство в нашей стране; пройдет преобразование сети ТВ-вещания в устойчиво функционирующую и обладающую потенциалом саморазвития в рыночных условиях отрасль экономики;

- развитие Интернета, а также обеспечение до 2017 года полноценного доступа к сети Интернет всех населенных пунктов страны как одна из приоритетных задач в вопросах развития человеческого потенциала, обеспечения роста экономики, развития культуры, образования, здравоохранения, всестороннего развития личности.

## **Глава 4**

### **Решение социальных задач и проблем**

Основные направления государственной социальной политики Кыргызской Республики в 2013-2017 годах будут сконцентрированы на выполнении государством конституционных положений о социальных гарантиях гражданам страны, реализации задач гуманитарного развития Кыргызстана с учетом современных требований и возможностей государства, а также соблюдении международных обязательств по обеспечению социальных прав граждан.

В 2000 году Кыргызстан, как и большинство стран мирового сообщества, приняв Декларацию и Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ), выразил свою приверженность и принял обязательства по решению восьми ключевых задач, отраженных в этом документе. В Кыргызстане индикаторы ЦРТ стали частью системы основных показателей среднесрочного и долгосрочного развития страны. Они включены в систему национального мониторинга стратегических документов страны и оценки прогресса в достижении ЦРТ.

Однако, несмотря на определенные достижения в реализации обязательств, предусмотренных в Декларации Тысячелетия, остается немало проблем, решение которых необходимо ускорить. Согласно официальным данным, почти половина детей (48,5 процентов) все еще живет в условиях бедности, а каждый восьмой ребенок страдает от крайней бедности и лишений. К сожалению, не снижаются показатели детской и материнской смертности.

Представленная Стратегия направлена на устойчивое развитие Кыргызской Республики, а ее реализация будет способствовать также достижению Целей Развития Тысячелетия. Появление новых рабочих мест и рост доходов бюджета приведет к расширению возможностей Правительства Кыргызской Республики для повышения уровня жизни кыргызстанцев, в том числе решения социальных проблем, улучшения социальной помощи пенсионерам и другим малообеспеченным слоям населения.

В социальной сфере имеется целый ряд направлений и задач, которые предстоит решать в первоочередном порядке параллельно с вопросами экономического развития.

#### **4.1. Реформа системы образования и науки**

Анализ современного состояния системы образования Кыргызской Республики свидетельствует о наличии многочисленных проблем, сдерживающих поступательное развитие на пути к качественному образованию.

Сегодняшняя ситуация характеризуется постоянным отставанием системы образования страны не только от мировых потребностей, но и потребностей самого кыргызстанского общества. Поэтому необходимый ответ на данный вызов может лежать только в плоскости реформирования системы образования.

В сфере образования обучаются и трудятся около 1,5 миллиона кыргызстанцев. Наиболее важным этапом реформирования системы образования в Кыргызстане является принятие

Стратегии развития образования на 2012-2020 годы. Ее реализация направлена на построение гибкой, открытой, соответствующей современным требованиям, национальной системы образования, с учетом лучших традиций отечественного образования и международного опыта.

В основу реформы заложено, что система образования должна обеспечивать конкурентоспособность и экономическое процветание страны, а также способствовать повышению стоимости и качества человеческого капитала.

Главными приоритетами в сфере образования является дошкольное и школьное образование - это функция государства.

Для дошкольного образования - основной задачей является повышение психолого-педагогической готовности детей к школе. Для обеспечения равных возможностей детей при поступлении в школу необходимо принять меры по внедрению программ по подготовке детей дошкольного возраста к школе.

Учитывая острую нехватку дошкольных учреждений, необходимо создать условия для внедрения альтернативных моделей дошкольных учреждений, привлекать частный сектор в рамках государственно-частного партнерства, для этого внести на законодательном уровне соответствующие изменения в действующее законодательство.

На уровне общеобразовательной школы предстоит решать целый комплекс проблем. Необходимо сделать упор на пересмотре содержания школьного образования, внедрении предметных стандартов нового поколения, обеспечении учебниками, а также создании условий для развития информационных технологий, особенно в отдаленных школах. Необходимо создать безопасную, толерантную и поликультурную образовательную среду в каждой школе, обеспечить инклюзивность образовательной системы, учитывая образование детей с особыми нуждами и детей из уязвимых семей. Для укрепления принципов государственно-общественного управления образованием и сокращения коррупции в организациях образования формировать Попечительские советы.

Приоритетным направлением в педагогической деятельности на современном этапе должно стать формирование духовно-нравственных основ личности через духовные и культурные ценности, традиции народа. Воспитание и образование должны быть естественно взаимосвязанными процессами.

Требует пересмотра роль государства в профессиональном образовании. Основной проблемой здесь является слабая связь стандартов профессионального образования с квалификационными требованиями, выдвигаемыми внутренним, региональным и глобальным рынками труда. Организации начального и среднего профессионального образования до сих пор недостаточно взаимодействуют с рынком труда, частным сектором.

Обзор экономической эффективности системы образования по итогам 2011 года отмечает неоправданно высокие расходы по содержанию инфраструктуры системы начального профтехобразования. При этом более 3 тыс. учащихся ежегодно в связи с невостребованностью их специальностей пополняют ряды безработных.

Существенными недостатками в системе среднего профессионального образования являются отсутствие четкого статуса и роли средних профессиональных учебных заведений в многоуровневой системе подготовки кадров и морально устаревшая материально-техническая база учебных лабораторий, не обеспечивающая их деятельность.

Для повышения престижа и качества профессионального образования, в первую очередь - технического, необходимо:

- устранить разрыв между структурой программ профессионального образования и требованиями рынка труда, для чего активно привлекать работодателей к процессу разработки стандартов нового поколения, оценки квалификации выпускников, создавать центры сертификации и признания квалификации;

- повысить качество кадрового потенциала организаций начального и среднего профессионального образования, в том числе - путем сотрудничества с бизнесом через выполнение совместных проектов;

- приложить все возможные усилия для обновления материально-технической базы организаций профессионального образования в соответствии с требованиями, предъявляемыми рынком труда к выпускникам.

Качество образования - один из самых надежных индикаторов будущего развития любой нации. Согласно "Обзору экономической эффективности системы образования Кыргызстана", в стране по состоянию на 2011 год насчитывалось 52 вуза, то есть в среднем с учетом филиалов и структурных подразделений около 20 вузов на 1 миллион населения. Это в значительной степени больше, чем во многих развитых странах. Например, в Великобритании, представляющей высокий образец в сфере предоставления качественных образовательных услуг, на 1 млн. населения существует только 2 вуза, в Российской Федерации - 6 вузов, в Казахстане - 10 вузов.

Многие высшие учебные заведения Кыргызстана не отвечают требованиям предоставления качественного высшего образования. В погоне за прибылью многие ВУЗы увеличивают количество контрактных групп, что в итоге приводит к перенасыщению рынка труда невостребованными специалистами. Уровень инфраструктуры самих ВУЗов не позволяет получить качественное высшее образование, отмечается крайне низкий профессиональный уровень преподавательского состава.

Наиболее острой проблемой является масштабная коррупция в системе высшего образования, которая в конечном итоге разрушает и уничтожает национальную основу, лишая государство и народ способности осуществлять преобразования.

Для достижения условий, требуемых для подготовки высококвалифицированных профессиональных кадров, необходимо:

- совершенствовать систему гарантии качества высшего профессионального образования, в том числе за счет аккредитации и рейтингования вузов;

- нивелировать разрыв между подготовкой кадров в системе высшего профессионального образования и требованиями рынка труда, для чего осуществлять подготовку кадров на основе анализа страновых приоритетов и экономических стратегий регионов;

- пересмотреть существующие механизмы финансирования высшего образования (рассчитать реальные минимальные затраты на одного студента и использовать эту сумму как базовое основание для выделения средств вузам на подготовку бюджетников, отработать механизмы возврата средств государству в случае изменения студентом специализации, ухода из вуза или выбора работы по другой специальности);

- вести постоянную борьбу с коррупцией, за счет совершенствования механизмов отбора абитуриентов, внедрения новых форм контроля качества обучения, создания попечительских советов;

- развивать вузовскую науку, особенно в русле прикладной науки, что обеспечит включение студентов и преподавателей в разработку экономически значимых для государства проектов.

Высшее образование в перспективе должно руководствоваться рыночными принципами, с применением механизма государственных заказов. Этот механизм должен быть основан на исследованиях, которые должны выявлять состояние рынка и самой системы образования, а также отслеживать тенденции развития экономической и других сфер жизни, для адекватного реагирования и внесения изменений в систему образования с учетом перспектив развития страны.

Любое даже самое передовое содержание образования будет абсолютно не нужным, если не будут внедрены новые технологии в образовании. Необходимо уже сегодня ориентировать систему среднего, средне-специального и высшего образования на подготовку специалистов нового поколения в сфере информационно-коммуникационных технологий, что может стать одним из ключевых условий, определяющих последующее ускоренное развитие экономики, науки и культуры в будущем.

Одним из главных условий качества высшего образования является его неразрывная связь с наукой. На сегодня у нас сложилась ситуация, когда наука и образование существуют преимущественно изолированно друг от друга, что стало причиной застоя в науке и деградации в системе высшего образования.

Требуют решения многочисленные проблемы в академической науке. Необходимо остановить падение престижа ученых степеней, происходящего, в том числе из-за коррумпированности системы подготовки научных кадров. Большинство направлений кыргызской науки находится в изоляции от достижений мировой науки, в стране отсутствуют крупные научные проекты. Все это является причиной отсутствия инноваций, отставания кыргызской науки как в сфере фундаментальных исследований, так и прикладных наук. Предлагаемая политика в сфере науки должна быть нацелена на достижение конкурентоспособности и сбалансированности



системы науки, обеспечивающей получение, генерирование и передачу знаний, востребованных для устойчивого развития страны, повышение престижа научной деятельности. Необходимы новые подходы в организации деятельности Национальной академии наук, которые должны способствовать выходу кыргызской науки на новый уровень, эффективной интеграции науки и образования, использования научных достижений в экономике, образовании и других сферах.

## 4.2. Реформа здравоохранения

Современное состояние здравоохранения свидетельствует не только о недостатках финансирования, но и глубоких проблемах внутри системы.

На сегодняшний день, по данным официальной статистики, практически по всем показателям уровня здоровья наблюдается ухудшение положения, в последнее время признается, что даже эти неблагоприятные данные не отражают реальной картины.

Одними из ключевых проблем являются неэффективность и нерациональность в использовании ресурсов. Доля расходов на выплату заработной платы и финансирование инфраструктуры составляет более 80% государственного бюджета, выделяемого на здравоохранение. Непосредственные расходы на пациента (лекарства, питание) составляют 20-25%. При этом продолжают расти неофициальные выплаты медицинскому персоналу.

Большая часть медицинского оборудования подлежит замене. Все это влияет на качество предоставления услуг здравоохранения, причем для данного сектора показатель качества является более критичным, чем для сектора образования.

Вопрос нехватки кадровых ресурсов здравоохранения в сельской местности и отдаленных районах Кыргызской Республики продолжает обостряться. Проблема заключается не в абсолютном количестве подготовленных кадров, а в количестве необходимых для сельских регионов специалистов и отсутствии социальных и экономических условий для привлечения молодых специалистов.

Существует также большая проблема с обеспеченностью населения лекарственными препаратами. Зачастую лекарства, необходимые для поддержания стабильного здоровья, являются дорогими. Нередки случаи, когда врачи продают лекарственные препараты, которые они должны выдавать бесплатно.

Коррупция в сфере здравоохранения лишает наиболее нуждающихся доступа к базовым медицинским услугам, углубляет дискриминацию граждан по их социальному статусу, деструктивно воздействует на систему государственного управления и снижает возможности экономического роста страны.

Учитывая экономическую ситуацию в стране, государственная политика в системе здравоохранения должна быть направлена на:

- эффективное использование имеющихся ресурсов сектора здравоохранения;
- оптимизацию структуры, сети и расходов организаций здравоохранения и формирование конкурентной среды за счет привлечения инвестиций в медицину, внедрения государственно-частного партнерства и передачу неклинических услуг частным поставщикам (аутсорсинг);
- проведение последовательной системной комплексной работы по разработке и внедрению новых правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции и повышение ответственности поставщиков медицинских услуг;
- повышение качества медицинских услуг, особенно в регионах;
- улучшение кадровой работы, повышение качества подготовки специалистов в медицинских вузах и средних специальных учебных заведениях;
- улучшение профилактики заболеваний;
- усиление контроля за соблюдением норм санитарной гигиены;
- развитие медицинской науки.

Необходимо привлекать дополнительные инвестиции в модернизацию больничной помощи, в строительство и оснащение новых медицинских центров, отвечающих мировым стандартам, в дальнейшем распространяя накопленный опыт на регионы. Процесс модернизации больниц должен происходить таким образом, чтобы при значительном повышении качества оказания услуг не пострадала их финансовая доступность для простого населения.

Параллельно необходимо внедрять современные методы управления организациями здравоохранения, с предоставлением большей автономии при принятии внутренних решений с одновременным повышением ответственности за результаты работы.

Требуется пересмотр содержания медицинского образования, разработка новых тактических подходов к подготовке специалистов по медицинским и фармацевтическим специальностям.

Значительные усилия государственной сферы здравоохранения должны быть направлены на решение вопросов общественного здравоохранения и санитарной гигиены, а также разработки комплекса мер, направленных на решение в первую очередь вопросов укрепления здоровья.

Доступ к безопасной воде и адекватной санитарии также во многом предопределяет эффективность здравоохранения. Больше внимания должно быть уделено вопросам питьевого водоснабжения, санитарии и гигиены, которые являются жизненно важными для всего населения Кыргызстана, особенно для детей.

Необходимо на уровне государства определить политику по водоснабжению, санитарии и гигиене, особенно в регионах, изучить потребности и способы улучшения доступа к воде, санитарии и гигиене в учреждениях образования и здравоохранения и продвижение принципов гигиены в качестве ключевой стратегии общественного здравоохранения.

Настоятельной необходимостью является дальнейшее изменение отношения населения к своему здоровью и повышение качества услуг здравоохранения. Именно эти задачи призвана решить Национальная программа реформирования системы здравоохранения Кыргызской Республики "Ден соолук" на 2012-2016 годы.

### **4.3. Повышение эффективности социальной защиты населения и пенсионного обеспечения**

Принятая в 2011 году Стратегия развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы является первым документом, отражающим комплексное видение государства будущей системы социальной защиты, для реализации которой должны быть приняты все необходимые меры. Оказываемая государством поддержка должна стать адресной и эффективной.

Необходимо создать комплексную систему социально-экономических отношений, направленную на оказание разносторонней поддержки лицам с ограниченными возможностями здоровья и пожилым гражданам, детям из малообеспеченных семей, матерям по уходу за детьми с ограниченными возможностями, семьям, доходы трудоспособных членов которых не обеспечивают общественно необходимого уровня жизни семьи.

Граждане Кыргызстана обеспечены пенсиями: все они имеют право на получение трудовых, социальных либо других пенсий. В 2011 году впервые средний размер пенсий превысил минимальный прожиточный минимум.

Государство продолжит политику ежегодного повышения пенсий, чтобы обеспечить достойный уровень жизни всех пенсионеров. На сегодняшний день еще значительная часть пенсионеров не в состоянии удовлетворить свои потребности за счет получаемых пенсий.

В 2012 году количество пенсионеров составило 551 тыс. 976 человек, при этом немного превысив показатели предыдущих 4 лет. Из них, по возрасту - 413 тыс. 958 человек, по инвалидности - 89 тыс. 216 человек, по потере кормильца - 48 тыс. 802 человек.

Сложившаяся система пенсионного обеспечения не соответствует современным требованиям и в перспективе может стать несостоятельной. Она не стимулирует граждан к выплате пенсионных отчислений, слабо учитывает реальный вклад работающих граждан в создание пенсионного фонда.

Кроме того, по разным оценкам свыше 10% от общей численности населения Кыргызстана сегодня работают и проживают в других странах. Их доходы никак не регистрируются, они не делают взносов в систему государственного социального страхования на данный момент и не будут иметь возможности получать пенсию в будущем.

Происходит также сокращение соотношения количества работающих и реально уплачивающих страховые взносы граждан по отношению к получателям пенсий. В настоящее время число работающих с учетом оттока рабочей силы в другие страны и уплачивающих страховые взносы немногим больше числа пенсионеров. Тогда как, в соответствии с

рекомендациями Международной организации труда, на одного пенсионера должно приходиться не менее 3 плательщиков.

Для обеспечения эффективности пенсионной системы необходима реализация ряда мер, предусматривающих совершенствование следующих ключевых параметров:

- тарифной политики системы государственного социального страхования в целях достижения ее адекватности по отношению к различным слоям экономически активного населения для обеспечения возможности получения ими ощутимого размера пенсии в будущем;

- политики финансирования пенсий из государственного бюджета;

- политики индексации пенсии, которая должна быть ориентирована на уровень инфляции и динамику средней заработной платы в экономике;

- совершенствование инвестирования активов накопительного компонента. Необходимо определить единые подходы и способы инвестирования, контроля, и регулирования за инвестированием пенсионных активов. Основными задачами при этом должны быть сохранность активов и обеспечение наибольшей доходности при допустимом уровне риска;

- рациональное использование инвестиционных ресурсов накопительного компонента. Грамотное вложение пенсионных накоплений могло бы стимулировать экономику;

- повышение надежности негосударственного пенсионного страхования. Должны быть приняты меры в отношении стимулирования развития негосударственных пенсионных фондов при обеспечении надежных гарантий вкладчикам.

#### **4.4. Формирование культурной среды, развитие спорта и поддержка молодежных инициатив**

Формирование и развитие культурной среды должно стать одним из важнейших условий улучшения качества жизни в Кыргызстане. Сфере культуры принадлежит ведущая роль в становлении человеческого капитала.

Переход Кыргызстана к рыночным отношениям в 90-е годы характеризовался как период отсутствия продуманной и обоснованной политики государства в отношении сохранения и развития культуры. Это привело к разрушению и истощению интеллектуального и профессионального ресурса в данной сфере, качественному и количественному уменьшению сети учреждений культуры и соответствующих образовательных учреждений, к смене содержательных ориентиров субъектов культурной деятельности: от интеллектуально-просветительской деятельности в сторону массовости и зрелищности.

На сегодня назрела необходимость разработки Концепции развития культуры с определением приоритетных задач, в том числе: развитие творческого потенциала нации, сохранение культурных ценностей и традиций народа, материального и нематериального культурного наследия, использование его в качестве ресурса духовного развития; воспитание подрастающего поколения в духе гражданственности и патриотизма, приобщение к мировой и отечественной культуре.

Культура является важным ресурсом развития страны. Государственная культурная политика должна заключаться в смещении акцентов с директивного управления на создание условий для саморазвития культуры. Культурная политика должна быть направлена на выявление структуры потребностей населения в продуктах культуры и обеспечение доступа населения к базовым услугам через реализацию инфраструктурных проектов и развитие институтов культуры, приведение в соответствие сетей культурного обслуживания структуре и динамике реального расселения населения страны, интеграцию функций учреждений культуры.

Требуют решения вопросы развития физической культуры и спорта. Они должны стать основой здорового образа жизни. Анализ сложившейся ситуации, а также разработка и реализация отраслевой Концепции "Приоритеты развития физической культуры и спорта на 2011-2016 гг." отражают кризисное состояние в данной сфере.

Показатели состояния здоровья различных групп населения, включая детей и подростков, ухудшаются, массовость физической культуры и спорта достигает всего 6-7%, что ниже порогового уровня безопасности генофонда народа (15%); более половины из молодежи призывного и допризывного возраста не выполняет норм и требований по физической подготовке. Достижения

спортсменов на международном уровне становятся редкими случаями. Олимпийское движение в стране развивается крайне слабо.

Стратегические цели развития физической культуры и спорта - это создание условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, в том числе на занятия физической культурой и спортом, развитие спортивной инфраструктуры, повышение конкурентоспособности кыргызского спорта.

Для достижения поставленных целевых ориентиров необходимо осуществить следующие меры:

- разработка и реализация целевой программы развития физической культуры и спорта, включающей соответствующие программы для регионов;

- возрождение системы сдачи нормативов физической подготовленности учащихся общеобразовательных школ. При этом критерии, на основе которых будут разработаны нормативы, должны учитывать, прежде всего, доступность их принятия для любой школы, включая учебные заведения, не имеющие современных спортивных сооружений и снаряды;

- разработка программы разделения видов спорта на различные категории с целью более эффективного финансирования и успешного развития.

При этом квалифицировать виды спорта на следующие:

- приоритетные виды спорта, которые могут дать реальные результаты на Олимпийских играх с обеспечением государственного финансирования, а также дополнительного привлечения финансирования на условиях государственно-частного партнерства для полноценного выполнения программ подготовки спортсменов;

- перспективные виды спорта, которые могут успешно развиваться в нашей стране, учитывая природно-климатические условия и другие факторы;

- популярные виды спорта, имеющие популярность среди населения (могут успешно развиваться на самоокупаемости);

- массовые виды спорта (финансирование которых возможно из местных бюджетов).

В Кыргызстане на сегодняшний день 32% населения составляет молодежь. По данным исследований международных организаций, более 35% молодежи учится, около 50% - работает. Достаточно большая часть молодежи, которая не учится и не занята трудовой деятельностью составляет группу социального риска.

Молодежь является важным ресурсом развития общества, поскольку обладает высоким уровнем мобильности, интеллектуальной активности, здоровья, готовности к восприятию нового, стремлением внести свой вклад в жизнь страны.

В то же время, находясь в периоде активной социализации, молодежь нуждается в действенной поддержке государства и общества, чтобы реализовать имеющийся потенциал. Поэтому особенно важно, чтобы молодежная политика в Кыргызстане осуществлялась на основе стимулирования активности самих молодых людей, создании условий для самостоятельного решения стоящих перед ними проблем.

В связи с этим принципами государственной молодежной политики являются:

- обеспечение прав и свобод молодых граждан;

- поддержка прогрессивных молодежных инициатив;

- формирование новой профессиональной элиты Кыргызстана из числа представителей нынешней молодежи;

- учет интересов и потребностей различных групп молодежи, независимо от пола, национальности, социального положения и религиозной принадлежности;

- адресная защита и поддержка социально уязвимой части молодежи, в том числе - с ограниченными возможностями здоровья, сирот, подростков из многодетных и неблагополучных семей.

Основным аспектом молодежной политики является включение молодежи во все процессы развития страны, открытие для нее новых перспектив, горизонтов и "точек роста". Приоритетными направлениями реализации государственной молодежной политики определены патриотическое, нравственное и духовное развитие молодежи, развитие созидательной активности молодежи и поддержка общественно значимых молодежных инициатив, содействие обеспечению

экономической самостоятельности молодых граждан и реализации их права на труд, формирование идей здорового образа жизни молодых граждан, воспитания и образования.

Положительной тенденцией последних лет является рост политической активности молодежи, ее стремление влиять на политику государства. Молодым людям должны быть гарантированы участие в общественном и государственном строительстве, возможность реализации своего потенциала в образовании, сфере культуры, досуговой и спортивной деятельности.

Необходимы действенные меры для привлечения молодежи в сферу государственной службы на всех уровнях, местного самоуправления, участия их в работе законодательных органов всех уровней для учета интересов молодежи в деятельности органов исполнительной и законодательной власти. Одной из основных задач, стоящих перед обществом и государством является подготовка высококвалифицированных специалистов, востребованных на рынке труда, обладающих высоким уровнем профессиональной компетенции и владеющих знаниями о современных производственных технологиях.

В связи с этим, необходимы меры по усилению доступности образования для всех молодых людей. Поэтому одним из приоритетных направлений деятельности органов образования должно стать образование взрослых на формальном и неформальном уровне.

Важной проблемой молодежи в Кыргызстане является безработица и связанный с ней высокий уровень миграции.

Анализ ситуации в области трудовой миграции показывает, что причины сохраняющейся высокой динамики и масштабов трудовой миграции прямым образом соотносятся с ситуацией на национальном рынке труда и с демографическими изменениями в структуре населения страны. За последние годы рост численности населения в трудоспособном возрасте более чем в 2 раза превысил рост занятости.

Государственная политика рынка труда и миграции населения Кыргызстана должна быть направлена на упорядочение внутренней миграции населения и создание условий цивилизованного развития внешней трудовой миграции и повышение конкурентоспособности экономически активного населения.

В этих целях необходимо:

- создание социально-экономических предпосылок и условий ускоренного развития реального сектора экономики, достаточного для развития национального и региональных рынков труда и реализации активных мер содействия занятости;

- создание адекватных условий для цивилизованного вхождения в международный рынок труда, за счет повышения уровня профессиональной подготовки трудовых ресурсов.

Необходимо выстроить систему работы с трудовыми мигрантами, которая должна обеспечить защиту их экономических и социальных прав, а также возможность получения образования и выстраивания карьеры в стране проживания.

#### **4.5. Повышение роли семьи и гендерное развитие**

Укрепление семьи как одного из главных институтов, где закладываются основы патриотизма, толерантности, гражданского поведения, является важным условием стабильного развития общества. Общественно-политическая ситуация в стране напрямую зависит от экономического положения и жизненного настроения каждой семьи, проживающей в наших селах и городах.

За последние годы вследствие усилившейся внутренней и внешней миграции резко ослабли традиционные семейные связи. Экономический кризис и изменение отношений собственности привели к кризису семьи как основы общества. Об этом свидетельствует тот факт, что за годы независимости доля внебрачных детей увеличилась почти втрое: если в 1989 году их было 12,7%, то сегодня - 31%. Возросли показатели материнской и детской смертности, усилилась профессиональная сегрегация на рынке труда.

Женщины чаще делают выбор в пользу образования, которое в дальнейшем трансформируется в менее оплачиваемые профессии. Заработная плата в традиционно "женских" отраслях в 2,5 раза ниже, чем в "мужских", так как они преимущественно финансируются из государственного бюджета и мало затронуты рыночными отношениями.

Мужчины также испытали на себе негативные последствия общественно-политических и экономических перемен, господства стереотипов о ролях "кормильца" и "настоящего" мужчины. Сегодня в Кыргызстане смертность мужчин от самоубийств в 4 раза превышает число женских. Средняя продолжительность их жизни всего 63,5 лет, женщины в среднем живут почти на 9 лет дольше. Наблюдается падение уровня образования мужчин, что может привести к росту конфликтности в семьях и обществе, нетерпимости к различиям, готовности применить грубую силу.

Однако за годы независимости в Кыргызстане поддержка и развитие семьи не были в фокусе внимания государства, не было принято ни одной государственной программы в этой сфере. Некоторые аспекты этой проблематики отражены в Комплексной программе по поддержке семьи и материнства до 2015 года и Национальной стратегии по достижению гендерного равенства до 2020 года, принятых в 2012 году.

В рамках этих документов предусмотрены разрозненные меры по поддержке семьи. Поддержка материнства и детства сводится к выплате мизерных пособий. Ситуация усугубляется критическим состоянием служб, призванных облегчить домашний труд и уход за детьми. В настоящее время учреждения дошкольного образования охватывают всего 14% детей, что ограничивает возможности женщин, имеющих детей, в поиске работы и карьерном росте. В последние годы растет число сторонников религиозных представлений, обычаев и традиций. Это отражается в росте числа ранних браков и рождения детей в раннем возрасте, что неизбежно может привести к ухудшению положения женщин, ограничению возможностей девочек в получении образования и профессиональной подготовки. Одним из проявлений этой тенденции является "вымывание" женщин из органов управления, достигшее критического состояния в период 2005-2007 годы, когда в Жогорку Кенеш не было избрано ни одной женщины. Включение временных специальных мер в Кодекс о выборах КР позитивно отразилось только на внешнем имидже страны, но еще не оказало существенного влияния на улучшение положения женщин и семьи в целом.

Сегодня необходимо предпринять реальные, эффективные государственные меры в поддержку семьи, расширить круг задач и приоритетов Комплексной программы по поддержке семьи и материнства до 2015 года и Национальной стратегии по достижению гендерного равенства, что в первую очередь зависит от экономического положения страны. В то же время, инвестирование в семью, расширение экономических возможностей женщин является высокорентабельным. По данным исследований, женщины до 90% своего дохода вкладывают в свои семьи, что ведет к улучшению жизни общества в целом.

Реализация такой политики должна основываться на следующих принципах:

- соблюдения прав человека и обеспечения гендерного равенства;
- государственных гарантий охраны семьи, детства, материнства и отцовства, ответственности родителей за воспитание детей;
- сотрудничества и взаимодействия государственных органов и гражданского общества.

Целью государственной семейной и гендерной политики является создание основы для повышения роли семьи как основной ячейки общества, расширение экономических возможностей семьи, улучшение положения женщин и мужчин.

Необходимы специальные государственные меры по поддержке семьи и гендерного развития для решения следующих задач:

- проведение анализа реальной ситуации о положении семьи в Кыргызской Республике и разработка комплексных государственных мер, направленных на укрепление института семьи, повышение ее роли в обществе по сравнению с другими традиционными институтами;
- изменение фокуса с вопросов женского политического участия на расширение экономических возможностей женщин, за счет освоения ими нетрадиционно женских профессий на рынке труда, а также реализацию программ поддержки женского предпринимательства;
- принятие мер по сокращению числа ранних браков, насилия в отношении женщин, развитию позитивных традиций, поддержки отцов и матерей в реализации ими родительских функций, сочетания карьеры и семейных обязанностей.

Реализация такой политики будет способствовать укреплению семьи как одного из основных институтов, где закладываются основы устойчивого развития страны.

## 4.6. Развитие централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения

Одним из основных стратегических направлений социальной политики Кыргызской Республики является обеспечение населения и других потребителей водопроводной водой и водоотведением (канализацией).

Питьевая вода является основой жизни и деятельности людей, экономического развития страны, имеет стратегическое и экономическое значение.

Устойчивое централизованное обеспечение населения качественной питьевой водой является одним из важнейших факторов снижения уровня бедности населения, залогом повышения его здоровья, одной из основ его благосостояния и создания условий для расширения рынка труда и увеличения продолжительности жизни людей.

Текущее состояние. Многие системы централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения и водоотведения республики находятся в неудовлетворительном техническом состоянии, что не отвечает требованиям культурного развития страны, сохранения и укрепления здоровья населения, особенно в сельских населенных пунктах, и вызывает обоснованное недовольство жителей.

Доступ к хозяйственно-питьевому водоснабжению имеют 87,8% населения Кыргызстана, уровень доступности сельского населения составляет 71,7%.

С 2000 года в республике за счет иностранных инвесторов реабилитированы и построены водопроводы в 545 селах на сумму более 2 млрд. 500 млн. сомов, в настоящее время работы в данной области продолжаются в незначительных объемах.

В настоящее время более 700 тыс. жителей сел республики вынуждены использовать для хозяйственно-питьевых нужд воду из открытых источников. Общее количество нуждающихся в улучшении услуг водоснабжения составляет около 1,5 млн. человек.

Еще более проблемным остается состояние объектов централизованного водоотведения. Устойчивый доступ к централизованным системам канализации имеет 24% населения республики, в г.Бишкек - 78%, в других городах - от 6% до 17%. Более того, в отдельных городах и районных центрах доступ к системам канализации ежегодно сокращается на 1,5% из-за деградации существующей инфраструктуры. В сельской местности только 3% общественных зданий обеспечены системами канализации (школы, больницы и др.).

Из 350 централизованных систем водоотведения (канализация) в рабочем состоянии находилась 101 система. Из 132,8 млн. куб.м образующихся сточных вод 93,4% направляются на очистные сооружения канализации.

Требуется обратить особое внимание на защиту экосистемы озера Иссык-Куль, реабилитацию и строительство централизованных систем канализации, водоснабжения и объектов санитарии городов Чолпон-Ата, Каракол и Балыкчи.

Из многочисленных проблем в решении вопросов питьевого водоснабжения и водоотведения можно выделить главные:

- крайне неудовлетворительное техническое состояние многих систем водоснабжения и водоотведения;
- отсутствие финансовых средств на реабилитацию и новое строительство систем водоснабжения, канализации и санитарии;
- отсутствие производственного контроля качества питьевой воды в селах;
- недостаточное техническое обслуживание систем водоснабжения и водоотведения в малых городах и отсутствие технического обслуживания сельских водопроводов;
- недостаточное развитие структуры управления и отсутствие специалистов на селе.

Цели. Главной стратегической целью является повышение доступности населения к безопасной питьевой воде из централизованных систем хозяйственно-питьевого водоснабжения, отвечающих установленным требованиям, и развитие систем водоотведения.

Учитывая вышеизложенные проблемы, в среднесрочной перспективе государственная политика в секторе водоснабжения и водоотведения будет сфокусирована на следующих приоритетных направлениях:



- до 2017 года увеличение доступа жителей 50 сел к безопасной питьевой воде;
- обеспечение к 2017 году соответствия нормативному качеству 90% годовых проб питьевой воды в системах хозяйственно-питьевого водоснабжения сельских населенных пунктов;
- снижение до 12% потерь питьевой воды и рациональное использование водных ресурсов;
- повышение доступа населения к улучшенным объектам канализации и санитарии с 24% в 2013 году до 40% в 2017 году;
- совершенствование нормативной правовой базы в сфере питьевого водоснабжения и водоотведения;
- повышение информированности населения и вовлечение общественности в принятие решений по вопросам водоснабжения и водоотведения;
- обеспечение защиты экосистемы озера Иссык-Куль;
- привлечение инвесторов в развитие сектора питьевого водоснабжения и водоотведения.

В рамках приоритета по достижению баланса обязательств государства с финансовыми возможностями бюджета страны по развитию водоснабжения и водоотведения в рамках утвержденных государственных программ необходимо предпринять следующие меры:

- организовать три производственные и одну передвижную лаборатории Департамента развития питьевого водоснабжения и водоотведения для производственного контроля качества питьевой воды в сельских населенных пунктах;
- создать районные хозрасчетные сервисные центры по техническому обслуживанию водопроводов и систем водоотведения;
- создать республиканский учебный центр по подготовке и повышению квалификации кадров;
- разработать технические регламенты по условиям приема сточных вод в централизованные системы канализации и сброса сточных вод в водные объекты; по выбору источников для централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения; по безопасности наружных сетей и сооружений водоснабжения и водоотведения;
- создать базы данных по водоснабжению и водоотведению;
- разработать Стратегию по развитию питьевого водоснабжения и водоотведения в Кыргызской Республике на 2013-2023 годы и план по ее реализации;
- разработать планы обеспечения безопасности воды для городов Бишкек и Ош;
- внедрить в планы производственного контроля поставщиков питьевой воды [технического регламента](#) "О безопасности питьевой воды";
- провести оценку состояния и объема инвестиций на модернизацию систем водоснабжения в 100% школ и детских дошкольных учреждений и на этой основе разработать программы реабилитации и обеспечения их устойчивыми источниками финансирования;
- разработать типовые проекты и правила эксплуатации улучшенных систем канализации, в том числе малых;
- в рамках реализации проекта Азиатского банка развития "Устойчивое развитие Иссык-Куля" развить системы водоотведения в городах Балыкчи, Каракол, Чолпон-Ата;
- провести анализ потерь питьевой воды, предоставить результаты для широкой общественности;
- разработать и внедрить методики и графики профилактических работ по проведению текущих ремонтов объектов водоснабжения и водоотведения;
- разработать веб-сайты для повышения информированности общественности;
- провести широкую организационно-разъяснительную работу среди населения по экономному использованию питьевой воды через издание информационных материалов и публикации в СМИ;
- ввести порядок раздельного учета результатов лабораторных исследований питьевой воды в системах централизованного водоснабжения по каждому показателю, превышающему предельно допустимую концентрацию;
- разработать и внедрить межведомственный механизм выборочного исследования состояния зон санитарной охраны источников централизованного хозяйственно-питьевого

водоснабжения, действующих и потенциальных источников их загрязнения в Чуйском речном бассейне;

- на основе исследований разработать комплексную программу реабилитации источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения в Чуйском речном бассейне;
- разработать Реестр централизованных, децентрализованных водозаборов питьевого назначения для Чуйского речного бассейна;
- создать отдел мониторинга в Государственном агентстве по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

(В редакции Указа Президента КР от [27 сентября 2013 года УП N 194](#))

## **Глава 5**

### **Охрана окружающей среды для обеспечения устойчивого развития**

Концептуальная основа устойчивого развития состоит в удовлетворении потребностей нынешних поколений, не ставя при этом под угрозу удовлетворение потребностей будущих поколений. Сегодня очевидно, что страна может остаться в русле мирового развития только меняясь сама, пересматривая старые подходы и методы решения экономических, политических, социальных, экологических проблем и формируя современную модель устойчивого развития страны, основанной на взаимосвязи и взаимозависимости всех этих составляющих.

#### **5.1. Экологическая безопасность и задачи экономического роста**

Текущее состояние. Экосистемы Кыргызстана обеспечивают географическое пространство, которое позволяет развиваться биоразнообразию. Сегодня в условиях увеличивающегося населения отмечается сильнейшее давление на естественные экосистемы. В основе этого растущего давления лежит высокий уровень бедности, растущее ресурсопотребление, развитие инфраструктуры и демографический рост, усугубляемые нерациональным управлением природными ресурсами и загрязнением окружающей среды.

Экономический рост и структура экономики страны базируется, в основном на техногенном экстенсивном и природоёмком развитии. И в этом смысле страна полностью зависит от состояния природных экосистем. Создаются риски резкого ухудшения экономических показателей в случае истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

Негативные последствия функционирования действующей "коричневой" экономической системы значительны: (i) экологические проблемы и истощение природного капитала (изменение климата, вызываемое антропогенной деятельностью и, прежде всего, выбросом парниковых - углеродсодержащих газов, загрязнение опасными химическими веществами, утрата биоразнообразия деградация сельхозугодий ведущая к опустыниванию, недостаток поливной и нехватка пресной воды); (ii) подъем уровня бедности; (iii) угроза продовольственной и (iv) энергетической безопасности; (v) неравенство людей и стран.

В перспективе необходимо учитывать, что исторически "сырьевая" экономика исчерпывает себя, так как показала проблемность развития в устойчивом балансе с окружающей средой и не способность обеспечивать качество человеческого развития.

Переход к устойчивому развитию делает необходимым включение экологического фактора в систему основных экономических показателей развития. Недооценка экологического фактора при принятии решений во многом связана с отсутствием в традиционных экономических показателях развития стоимостного отражения использования природного капитала, так называемого баланса природных ресурсов, отражающего их использование (выбытие) и экономическую оценку ущерба от деградации окружающей среды.

Кыргызская Республика является стороной 13 международных природоохранных договоров и конвенций, выполнение обязательств по которым способствует поддержанию экологической устойчивости и позволяет привлекать внешние грантовые средства для стабилизации и предотвращения деграционных процессов природных ресурсов.

На Конференции ООН по устойчивому развитию "РИО+20" в 2012 году Кыргызстан выразил приверженность устойчивому развитию на долгосрочную перспективу через продвижение приоритетов "зеленой экономики", которые сочетают рост доходов и занятости населения за счет внешних и внутренних "зеленых" инвестиций, направленных на продвижение новых технологий для улучшения энергетической и ресурсной эффективности как производства, так и потребления, снижение выбросов и загрязнения окружающей среды, и предотвращение потери биоразнообразия. В стратегии "зеленой" экономики делается упор на ресурсо-сбережении, повышении производительности труда и рентабельных путях смягчения давления на окружающую среду для перехода к новым схемам роста, не переступающим через критические местные, региональные и глобальные экологические пороги устойчивости.

Стратегия "зеленой" экономики учитывает все ценности природного капитала, как фактора производства и предусматривает переход к ресурсо-эффективному и низкоуглеродному развитию, основанному на рациональном природопользовании и продвижении "безотходного или малоотходного" подхода к производству и потреблению, а также растущем внедрении возобновляемых источников энергии: солнца, ветра, воды, геотермальных источников и биотоплива.

Поскольку планирование устойчивого развития подразумевает учет экологических угроз и рисков, постольку актуальность приобретают сегодня вопросы адаптации к изменению климата, которое ведет к ослаблению продовольственной и энергетической безопасности, ставит под вопрос обеспечение бесперебойного водоснабжения, неблагоприятно сказывается на состоянии здоровья населения, ложась дополнительным бременем на плечи населения, особенно ее беднейших слоев.

Обслуживание внешнего долга Кыргызской Республики также является одним из негативных факторов, влияющих на темпы перехода к устойчивому развитию. Вместе с тем, в стране уже имеется некоторый опыт осуществления социально-экологических проектов, реализация которых позволяет снизить нагрузку внешнего долга за счет использования механизмов обмена внешнего долга на устойчивое развитие. Деятельность по обмену внешнего долга на мероприятия по охране окружающей среды и устойчивому развитию приобретает сегодня актуальность.

Политика и меры. Экономическая деятельность, обеспечивающая сокращение уровня бедности и социальный прогресс с одной стороны и, не превышающая пределов экологической устойчивости природных экосистем с другой стороны, требует более эффективного планирования и управления процессом перехода страны к устойчивому развитию через различные элементы "зеленого" развития.

Для этого планируется формирование и последовательная реализация единой государственной политики в области экологической безопасности и охраны окружающей среды, охватывающей все аспекты устойчивости экосистем. При этом, важно, чтобы экономическая политика была ориентирована на рациональное использование природных ресурсов для обеспечения устойчивого экономического роста через повышение конкурентоспособности страны, интенсификацию развития и опережающий рост производительности труда.

Для роста производительности труда, диверсификации экономики и наращивания экспортного потенциала планируется более эффективно работать над инструментами регулирования деловой среды для развития бизнеса и развития отраслей, в том числе, в сфере производства экологически чистой продукции, по которым Кыргызстан имеет потенциальные сравнительные преимущества. В первую очередь, это - сельское хозяйство и энергетика, как ключевые приоритеты зеленого развития, а также ответственный горнодобывающий сектор, ресурсо-эффективные перерабатывающие сектора аграрной отрасли, экологический туризм и ряд направлений сервисных услуг.

Поэтому, инвестиционная политика постепенно перейдет на принципы рационализации природоемкости. Уменьшение природоемкости позволит органически увязать два процесса в экономике: (1) сократить потребление природных ресурсов и объем загрязнений; (2) одновременно повысить качество экономического роста через модернизацию и совершенствование технологий, внедрение малоотходных и ресурсосберегающих производств, вторичное использование переработанных ресурсов и отходов. Оба эти направления предусматривают коренную структурную перестройку экономики в пользу природосберегающих и наукоемких технологий.

Учет в стратегическом планировании вопросов адаптации к изменению климата, включая: потенциал водных и энергетических ресурсов, энергетику, сельское хозяйство и риски стихийных

бедствий принесут Кыргызстану заметную экономическую выгоду и позволят свести к минимуму угрозы здоровью человека, его собственности, общественной инфраструктуре, снизив соответствующий экономический ущерб.

Учет сохранения и восстановление природных экосистем должен стать одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества. Поскольку именно это обеспечит связь поколений и гарантированно обеспечит возможности экономического роста в будущем.

Новая государственная политика в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности направлена на:

- поэтапный переход к системе стратегического планирования устойчивого развития, всеми субъектами экономической, социальной и экологической деятельности независимо от форм собственности, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим;

- минимизацию негативных экологических последствий при экономическом росте через проведение оценки воздействия на окружающую среду планируемых хозяйственных и иных проектов развития;

- платность природопользования и возмещения ущерба окружающей среде, наносимого в результате нарушения природоохранного законодательства;

- доступность и открытость экологической информации;

- участие всех групп интересов в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования как на национальном, так и на местном уровнях.

Основными задачами реализации государственной политики по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности будут:

- совершенствование природоохранного законодательства и экономических механизмов природопользования для создания благоприятных условий применения новых экологически безопасных технологий, привлечение "зеленых" инвестиций и адаптации к изменению климата;

- обеспечение проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемых хозяйственных и иных проектов развития;

- совершенствование системы учета и отчетности параметров загрязнений окружающей среды;

- создание устойчивой системы контроля и мониторинга в области охраны окружающей среды и рационального природопользования для принятия взвешенных управленческих решений;

- внедрение новых финансовых инструментов для продвижения зеленых технологий через: зеленые налоги, таможенные пошлины, зеленые закупки, зеленые инвестиции;

- рациональное использование возобновляемых природных ресурсов, исключаящее их деградацию через внедрение мониторинга и оценки индикаторов состояния окружающей среды и экологической безопасности в практику отраслевого природопользования;

- повышение энергетической эффективности и снижение потерь, особенно тепловой и электрической энергии и продвижение возобновляемых источников энергии;

- государственная поддержка секторов экономики, направленных на создание "зеленых" рабочих мест.

## **5.2. Снижение риска бедствий и улучшение готовности к чрезвычайным ситуациям**

Стратегия предусматривает улучшение работы государственных органов и их взаимодействия с гражданским обществом по вопросам комплексной безопасности населения и территорий от риска стихийных и техногенных бедствий.

Кыргызская Республика в силу уникальных природно-климатических условий горного ландшафта, является государством, подверженным многочисленным стихийным бедствиям. Перепад высот и температур, колебания осадков, водного баланса и горизонта подземных вод, геоморфология почв, тектоника и сейсмическая активность создают серьезные природные угрозы устойчивости развития и оказывают постоянное негативное воздействие на население и экономику республики.

При этом отметим, что не меньшее число угроз развитию сегодня, создано руками человека. На территории Кыргызстана расположено 92 объекта с радиоактивными и токсичными отходами горнорудного производства, в том числе 36 хвостохранилищ, 31 из них содержит радиоактивные отходы. Расположение большинства из них в зоне формирования трансграничных водотоков на территориях с высокой сейсмичной, оползневой и лавинной опасностью представляет угрозу развития всему Центральноазиатскому региону. Опасные химические вещества по-прежнему используются в промышленных производствах и сельском хозяйстве. Кроме того, необходим постоянный мониторинг состояния плотин и других гидросооружений водохранилищ. Все эти вопросы нуждаются в надлежащей системе управления мониторинга и контроля.

Ежегодно на территории республики регистрируется порядка 200 чрезвычайных ситуаций различного характера, прямой ущерб от которых по данным МЧС Кыргызской Республики составляет порядка 30-35 миллионов долларов США, в то время как на их предупреждение и ликвидацию из государственного бюджета выделяется около 6 млн. долларов США в год, а количество чрезвычайных ситуаций, происходящих на территории республики постоянно увеличивается.

Все это заставляет искать новые решения проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предвидеть будущие угрозы, риски и опасности, развивать методы их прогноза и предупреждения.

Принятая в 2012 году Правительством страны "Национальная стратегия комплексного обеспечения безопасности населения и территорий Кыргызской Республики в чрезвычайных и кризисных ситуациях на 2010-2015 гг." является основным документом, определяющим государственную политику на данном этапе для обеспечения гарантированного уровня защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в пределах показателей приемлемого риска.

Для достижения основной цели - обеспечения комплексной безопасности - планируется следовать следующим пяти приоритетам Хиогской программы действий на 2005-2015 гг.: "Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин":

1. Обеспечение того, чтобы уменьшение риска бедствий являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы для осуществления.

Цель: создание нормативной правовой базы для эффективного управления риском бедствий.

Задача: совершенствование правовой и институциональной основы для эффективного управления риском бедствий.

2. Выявление, оценка и мониторинг факторов риска бедствий и улучшение раннего предупреждения.

Цель: совершенствование оценки риска, мониторинга и раннего предупреждения бедствий в Кыргызской Республике.

Задача: определение угроз, уязвимости и рисков бедствий для всех населенных территорий Кыргызской Республики.

3. Использование знаний, новаторских решений и образования для создания безопасных условий и потенциала противодействия на всех уровнях.

Цель: снижение последствий бедствий посредством улучшения обмена знаний и образования.

Задача: создать национальную инфраструктуру по повышению осведомленности о возможностях и методах снижения риска бедствий посредством обмена информацией.

4. Уменьшение основополагающих факторов рисков бедствий.

Цель: меры по снижению рисков бедствий включены в стратегию развития Кыргызской Республики.

Задача: создание механизмов для определения и включения вопросов по смягчению и управлению риском бедствий в политику, программы и проекты по развитию Кыргызской Республики.

5. Повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях.

Цель: уменьшение человеческих и материальных потерь в связи с бедствиями.

Задача: повышение потенциала по готовности и реагированию на бедствия на национальном, региональном, районном уровнях, и на уровне местного самоуправления (включая

развитие систем раннего оповещения), а также повышение потенциала по снижению риска бедствий.

Реализация данной стратегии направлена на укрепление устойчивости страны посредством предупреждения и существенного снижения потерь от стихийных бедствий, сокращения числа возможных жертв и объема социального экономического и экологического ущерба.

## **ЧАСТЬ ВТОРАЯ**

### **Приоритеты экономического развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы**

#### **Глава 6**

#### **Экономика как главный фактор суверенитета и национальной безопасности**

Приоритетность экономической части Стратегии обусловлена объективным для Кыргызстана обстоятельством, что на современном этапе именно состояние экономики является главным фактором суверенитета и национальной безопасности страны.

Недооценка последним руководством бывшего СССР экономического фактора и необдуманное смещение приоритетов в сторону политических реформ привели, в свое время, к дезорганизации систем жизнеобеспечения страны и распаду Советского Союза.

Экономика Кыргызстана должна стать самостоятельной и в то же время гармоничной составной частью региональной и мировой экономики. Важно понимать, что приоритетные сектора экономики станут приносить ощутимую пользу народу Кыргызстана только тогда, когда их продукция и услуги будут востребованы, конкурентоспособны и узнаваемы в других странах, в первую очередь соседних странах и странах Таможенного союза.

Важнейшим направлением работы органов государственной власти в 2013-2017 годы будет создание в Кыргызстане наиболее привлекательных условий для отечественных и зарубежных инвесторов. Особое внимание будет сосредоточено на развитии горной промышленности, энергетики, туризма, сельского хозяйства, транспорта, финансового сектора, а также сферы бизнеса, основанного на новых и эколого-ориентированных технологиях.

Стратегия предусматривает также определенную переориентацию части отечественного бизнеса в связи с перспективами вступления в Таможенный союз.

Реализация Стратегии позволит Кыргызстану до окончания 2017 года существенно продвинуться по пути достижения энергетической независимости, а также сделать серьезную заявку на обретение в недалеком будущем статуса крупного экспортера электрической энергии.

С вводом в строй новых объектов электроэнергетики граждане страны должны забыть понятие "веерные отключения". Дополнительная выработка недорогой электроэнергии приведет к расширению числа предприятий, увеличению объемов производства и созданию новых рабочих мест на малых и средних предприятиях, оживлению экономики регионов.

Горнодобывающая отрасль является важной стратегической отраслью экономики страны, которая требует от власти создания условий для инвестиционной привлекательности разработки природных богатств Кыргызстана. Результатом этой работы должна быть реальная защита всеми государственными институтами власти, включая местные власти, законопослушного инвестора. Взаимоотношения инвестора и местного сообщества будут строиться исключительно в рамках закона. Надо добиться, чтобы население понимало, что инвестор вкладывает собственные средства и создает новые рабочие места, способствует развитию региона и повышению уровня жизни, поэтому отношение к нему должно быть доброжелательным и конструктивным.

Наряду с этим, при создании благоприятных условий для отечественных и зарубежных инвесторов недопустимо игнорировать нормы социальной ответственности бизнеса. Такой подход должен быть ко всем инвесторам - внутренним и внешним, независимо от размера вложений. Важную роль в этом направлении могут сыграть бизнес-ассоциации, которые должны активно защищать интересы бизнеса, противодействовать коррупции.

Необходимо резкое сокращение контрольно-разрешительных функций государственных органов. Осознавая важность предоставления экономической свободы, необходимо использовать регулятивные полномочия государства для контроля за частным сектором на предмет соблюдения

законодательных норм трудового, пенсионного, налогового законодательства и экологической безопасности.

Значительная часть Стратегии посвящена вопросам сельского хозяйства. Кыргызстан должен не только обеспечить продовольственную безопасность, но также вернуть себе статус крупного поставщика экологически чистой сельскохозяйственной продукции и продукции перерабатывающей промышленности на внешний рынок в соответствии с международными стандартами и требованиями.

В сельской местности живет более половины всего населения страны и поэтому развитие сельского хозяйства это одновременно и экономическая, и социальная задача. При этом, для крестьянина и фермера жизненно важны доступность и качество природных ресурсов, используемых в этом секторе экономики. Прежде всего - земля и вода. Для сельских жителей к 2017 году будет введено новых и возвращено в оборот 50 тыс. га орошаемых земель, а поливной и питьевой водой дополнительно обеспечено около 80 тыс. крестьянских хозяйств или более 200 тыс. человек. Также будут выделены средства и привлечены внешние кредиты для восстановления и ремонта ирригационных систем. Там, где появится вода, оживут поля, а жизнь сельских тружеников значительно улучшится.

Стратегия содержит конкретные инфраструктурные мероприятия по выходу Кыргызстана из "транспортного тупика" и перехода в разряд транзитных стран. Планируемое строительство железных дорог даст толчок к развитию экономики регионов, решит проблему доступа к месторождениям полезных ископаемых. Все это приведет к повышению занятости населения и улучшению его экономического положения. Это обеспечит дополнительную транспортную связь между севером и югом страны. Предусматривается также ежегодно восстанавливать свыше 300 км автодорог с асфальтобетонным покрытием и капитальный ремонт не менее 150 км автодорог с укладкой асфальтобетонного покрытия. В телекоммуникационной сфере будут завершены проекты строительства волоконно-оптической магистральной сети связи и перехода на цифровое телерадиовещание, что позволит Кыргызстану интегрироваться в мировое электронное информационное пространство.

Одним из важнейших приоритетов развития Кыргызстана является сфера туризма и обретение нашей страной статуса крупного, отвечающего современным требованиям, регионального центра туризма и отдыха.

Рост экономики невозможен без развитой конкуренции в системе финансовых услуг, поэтому государство использует свои полномочия, чтобы создать условия по расширению доступа предпринимателей и граждан к финансовым ресурсам, а также росту доверия граждан к финансовой системе. Для предпринимателей важно, чтобы банки учитывали запросы и интересы клиентов. Но и клиентам необходимо повысить свою финансовую грамотность и знание законов, чтобы не возникало конфликтов. У страны есть все предпосылки в дальнейшем стать региональным финансовым центром.

Важно использовать приобретенные в XX веке и в начале XXI века преимущества. У Кыргызстана имеются возможности стать интеграционной площадкой по многим вопросам взаимодействия и сотрудничества в Центральной Азии. Создать условия для формирования в Кыргызстане международного банковского финансового центра, регионального центра развития современного искусства в Центральной Азии, развития отдельных направлений креативной экономики.

Сегодня государство не в полной мере выполняет свою основную регулятивную функцию. Здесь до сих пор имеются большие проблемы, связанные с бюрократизмом, коррупцией, наличием громоздкой, дорогостоящей и неэффективной разрешительной системы.

Доля государственного сектора в экономике все еще существенна, государственные расходы составляют около 30% к ВВП. Растет дефицит бюджета. Для повышения устойчивости государственного бюджета и выполнения социальных обязательств в полном объеме усилия государства будут сконцентрированы на развитии экономики, поскольку уровень налоговых доходов и поступлений страховых сборов в Социальный фонд во многом сдерживаются медленным ростом экономики.

Политика экономического развития, обозначенная в документе, на 2013-2017 годы будет направлена на рациональное использование национальных природных ресурсов, преодоление



социальных последствий и выведение экономики страны на устойчивый вектор развития в условиях оздоровления политической ситуации в стране.

В данном документе обозначены экономические приоритеты, которые уже в ближайшие пять лет должны существенно повлиять на состояние экономики, государственного бюджета и рынок труда. Поэтому основными критериями для выбора экономических приоритетов на 2013-2017 годы стали: (1) высокая добавленная стоимость; (2) налоговая емкость; и (3) создание рабочих мест и соответственно сокращение безработицы.

Ускоренная реализация экономических приоритетов, сформулированных в документе, позволит в предстоящие пять лет оказать положительное воздействие на сокращение дефицита государственного бюджета и снизить социальную напряженность в обществе через рост занятости.

Бизнес-среда на предстоящую перспективу должна быть ориентирована на восстановление и укрепление здорового инвестиционного климата в стране, де бюрократизацию государственного регулирования и предоставление экономической свободы хозяйствующим субъектам. Начиная с 2013 года в течение последующих пяти лет необходимо проводить постоянную и системную работу для вхождения Кыргызстана в 2017 году в первую тридцатку стран с наилучшими показателями по международному рейтингу "Ведение бизнеса", выйти на лидирующие среди стран СНГ позиции в рейтинге экономической свободы, заняв в нем не ниже 40-го места.

Системная борьба с коррупцией, легализация теневой экономики и де бюрократизация государственного аппарата должны к 2017 году вывести страну в число пятидесяти стран в международном рейтинге восприятия коррупции.

Процесс реализации инвестиционных проектов на местах, предлагаемых в данном документе, положительно повлияет не только на экономическое оздоровление регионов, но и на социально-политическую ситуацию в целом.

Учитывая концептуальный подход к формулированию политики экономического развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы, детализация конкретных мер и действий, исходя из временных рамок бюджетного процесса, должна производиться в рамках ежегодных и трехлетних детальных планов Правительства Кыргызской Республики по реализации политики экономического развития страны, обозначенной в рамках данного документа.

Координация реализации экономических реформ, эффективное реагирование на изменение экономической ситуации в стране должны осуществляться Национальным советом по устойчивому развитию Кыргызской Республики.

## **Глава 7**

### **Устойчивый экономический рост и макроэкономическая стабильность**

Кыргызстан должен добиться устойчивого экономического роста и построения эффективно функционирующей социальной рыночной экономики. Главную роль в развитии страны должен играть частный сектор, задача государства в развитии которого, в первую очередь, должна состоять в создании благоприятных условий для деятельности частного сектора.

Ключевым целевым ориентиром станет макроэкономическая стабильность. Достижение в среднесрочной перспективе устойчивого роста экономики, сбалансированного бюджета, предсказуемой инфляции и жизнь "по средствам", не за счет "будущих поколений" станет основным залогом экономической стабильности.

Государственные инвестиции (Программа государственных инвестиций) должны направляться на развитие тех секторов экономики, рост которых в наибольшей степени содействует развитию экономики отдаленных областей и имеющих значительный мультипликативный эффект на развитие смежных отраслей.

Макроэкономическая стабильность должна выражаться в достижении и сохранении следующих ключевых количественных параметров.

Таблица 1

### **Ключевые количественные параметры макроэкономической стабильности в 2013-2017 гг.**

Параметр:	Целевой показатель:
Среднегодовой реальный рост ВВП	Не менее 7%
Инфляция	Интервал 5%-7% (с 2015 г.)
Дефицит бюджета	Не более 5% к ВВП
Государственный внешний долг	До 60% к ВВП

Наиболее значимыми ограничениями экономического развития Кыргызстана являются:

- географическое расположение: отсутствие выхода к морю и удаленность от главных экономических центров;
- сервисно-аграрная структура экономики;
- отсутствие легко извлекаемых энергетических ресурсов и полезных ископаемых;
- отсутствие длительного опыта развития рыночной экономики;
- транзитный характер экономики.

С обретением независимости вышеуказанные факторы совпали с последствиями макроэкономической нестабильности (инфляция, серьезный дефицит потребительских товаров) позднего периода перестройки. Распад СССР привел к прекращению бюджетных субсидий из центра и поставки дешевой энергии из других республик, кризису в торговле между республиками, коллапсу в спросе на военную продукцию, резкому изменению в ценах, огромному росту транспортных издержек, а также необходимости решать совершенно новые задачи, с которыми столкнулась наша страна.

В результате, имели место следующие тяжелые социальные и экономические последствия:

- гиперинфляция и серьезный спад производства привели к потере половины реальных объемов ВВП и 2/3 объемов промышленного производства;
- уменьшение реального размера заработной платы и социальных пособий, рост безработицы и отсутствие жизненного опыта в рыночной экономике привели к росту бедности и неравенству, что стало следствием миграционного оттока населения за пределы страны;
- заметное ухудшение состояния образования, здравоохранения, культуры и других социальных услуг.

Однако в ранний переходный период Кыргызстан смог быстро приспособиться к новым условиям. Комплексные институциональные, социально-экономические реформы, проведенные в первой половине 1990-х годов, помогли создать базовые государственные институты, преодолеть спад производства, а введение национальной валюты позволило достигнуть первоначальной макроэкономической стабилизации, а также предотвратить угрозу срыва выполнения государством социальных обязательств перед гражданами страны. Либерализация цен, приватизация государственных предприятий, распад больших колхозов и совхозов в сельском хозяйстве, земельная реформа, проводимая параллельно в стране, и внешнеэкономическая либерализация прошли болезненно для общества, но следствием этого переходного периода стало зарождение и расширение вклада в экономику частного сектора, представленного, в основном, малым и средним бизнесом. Эти изменения помогли возникнуть новым социальным группам, таким как предприниматели, частные фермеры и торговцы (включая, так называемых, "челночников").

К сожалению, перечисленные реформы не всегда были последовательными и всесторонними. Государственный бюджет оставался несбалансированным; многие структурные реформы (приватизация, реструктуризация инфраструктуры) остались незавершенными; социальные обязательства превышали реальные финансовые возможности.

Все эти недостатки подорвали социальную и экономическую стабильность страны, а негативное влияние мирового финансового кризиса 1998-1999 годов, привело к росту уровня бедности в стране, макроэкономической дестабилизации и увеличению уровня внешнего долга. После кризиса социально-экономическое положение Кыргызстана несколько улучшилось, уровень бедности значительно сократился. Это был результат работы многих людей, которые смогли адаптировать себя к новым условиям и взять ответственность за себя и свои семьи.

Формирование рыночной экономики в первые годы независимости государства потребовало внедрение кардинальных институциональных изменений и рыночных механизмов во всех сферах экономики, что привело к росту ВВП.

Так, средний темп экономического роста в Кыргызстане в период 1996-2000 годов составил 5,6% в год, что является одним из лучших показателей среди стран СНГ. Однако в течение последнего десятилетия экономический рост характеризовался снижением среднегодовых темпов роста. Так, среднее значение экономического роста в 2001-2011 годах составило менее 4,3%. Хотя в 2007-2008 годы реальный рост экономики достиг максимальных значений (более 8,0%). Показатели роста экономики Кыргызстана за последние 10 лет оказались самыми низкими среди стран СНГ.

При этом, основными внутренними причинами экономической неустойчивости являются незавершенность и непоследовательность структурных реформ, проводимых в стране, включая реформирование сектора государственного управления, слабое развитие банковского и финансового рынков, не ясные и постоянно меняющиеся условия для развития частного предпринимательства и привлечения иностранных инвестиций. В дополнение, экономика сильно подвержена влиянию негативных внешних факторов: высокий уровень зависимости от конъюнктуры на мировых продовольственных и финансовых рынках, удаленность от основных международных товарных и финансовых рынков; наличие протекционистских режимов во внешнеэкономической деятельности со стороны соседних стран.

Большой дефицит государственного бюджета в последние годы является одной из главных экономических проблем страны. Обслуживание государственного долга становится одной из самых больших статей государственных расходов и требует сокращения и без того скудных средств, затрачиваемых на выполнение основных функций государства. Резкое уменьшение внешних заимствований на покрытие дефицита бюджета становится необходимым условием устойчивого развития страны в предстоящие годы. Несбалансированность бюджета связана и с тем, что в стране сформировался значительный неформальный сектор, который по оценкам Национального статистического комитета Кыргызской Республики составляет около 18% ВВП (по оценкам международных финансовых институтов - от 40% до 60%).

Макроэкономическая ситуация в Кыргызстане в течение последних лет все еще остается недостаточно устойчивой.

Ключевыми направлениями экономической политики на среднесрочную перспективу будут:

- достижение и сохранение макроэкономической стабильности через сокращение бюджетного дефицита, внешнего долга и инфляции;
- стимулирование экономического роста через равномерное распределение налогового бремени на экономику, привлечение внешних и внутренних инвестиций в инфраструктуру, улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата, интегрирование экономики в региональную экономическую систему, а также реализация структурных реформ для развития ключевых отраслей экономики (энергетика, горная добыча, переработка сельхозпродукции, транспорт, финансовый сектор и другое);
- необходимость обеспечения средних темпов ежегодного экономического роста не менее 7% в год для выполнения поставленных целей социально-экономического развития страны. Решение этой задачи требует достижения и поддержания макроэкономической стабильности на основе тесной координации макроэкономической политики, направленной на полное содействие развитию экономики;
- обеспечение продовольственной безопасности через повышение объема внутреннего производства и производительности в сельском хозяйстве, а также создание государственных резервов в достаточном объеме.

## **7.1. Монетарная политика**

Важнейшим вкладом монетарной политики в создание условий для достижения целевых темпов роста экономики должно стать обеспечение стабильности цен. Необходимо достижение и удержание показателя инфляции в интервале 5%-7% в год, начиная с 2015 года. Такая политика, наряду с реформами финансового сектора и усилиями по снижению инвестиционных рисков, должна позволить в среднесрочной перспективе заметно увеличить монетизацию экономики до 50% и снизить процентные ставки, что в результате сделает долгосрочные финансовые ресурсы доступными для реального сектора.

Одним из факторов, определяющих уровень цен в стране, является обменный курс сома. Необходимо продолжить применение механизма плавающего обменного курса национальной

валюты, который определяется соотношением спроса и предложения иностранной валюты на внутреннем рынке страны. При этом резкие колебания обменного курса сома к иностранным валютам будут сглаживаться инструментами денежно-кредитного регулирования.

Неизменным приоритетом останется поддержание объема международных резервов на уровне не менее четырех месяцев импорта.

Для повышения эффективности монетарной политики и возможностей ее позитивного воздействия на развитие экономики будут приняты меры, направленные на развитие финансового рынка, повышение уровня финансового посредничества, оздоровление и укрепление банковской системы, совершенствование инструментов денежно-кредитной политики, повышение монетизации экономики за счет увеличения кредитования экономики.

Важным направлением обеспечения открытости деятельности НБКР будет разъяснение целей, содержания и результатов денежно-кредитной политики, учитывая, что одним из критериев ее эффективности является то, насколько отдельные мероприятия и денежно-кредитная политика в целом пользуются доверием у населения и участников рынка. Необходимо усиление функций НБКР по проведению качественных прикладных исследований и расширение круга публикаций, периодических изданий путем создания Центра анализа экономической политики.

## **7.2. Фискальная политика и управление государственным долгом**

В последние годы крайне негативно складывается ситуация с финансовой устойчивостью бюджета. Фискальные органы зачастую не справляются с возложенными на них функциями. По-прежнему действуют сложные административные процедуры по исполнению бизнесом налоговых обязательств. Деятельность фискальных органов, замешанных в коррупционных схемах, подрывает доверие бизнеса к государству и ставит под угрозу устойчивость финансовой системы в целом.

Текущее состояние. Дефицит бюджета в 2012 году достиг больших размеров - 21,7 млрд. сом или 462 млн. долларов США (7,1% к ВВП), а государственный долг превысил 3,1 млрд. долларов. Вместе с тем, сильная зависимость государства от внешней помощи, за счет которой страна формирует более 25% доходов бюджета, а также рост долгового бремени увеличивают риски в сфере обеспечения финансовой устойчивости государства.

В этой ситуации у государства ограничены реальные возможности по увеличению пенсий, пособий и заработной платы, а также практически отсутствуют свободные денежные средства на финансирование экономических проектов и программ. Остро нуждаются в финансировании работы по восстановлению и ремонту дорог, школ, больниц, детских садов, театров, университетов, музеев. Поэтому, сегодня, как никогда, остро стоит вопрос реформирования системы управления государственными финансами, которая будет ориентирована на нужды общества.

В вопросах обслуживания государственного долга принципиально важно, с одной стороны, неуклонно выполнять государственные обязательства по обслуживанию долга, а с другой стороны, не допускать вытеснения долговыми выплатами жизненно важных расходов государства по содержанию социальной сферы и обеспечению безопасности страны. Однако, основным источником, который позволит справиться с долговой проблемой, должны стать возрастающие доходы государственного бюджета. Сокращение государственных расходов должно происходить при одновременном повышении их эффективности, концентрации средств на оказании только тех услуг, где государство не может быть замещено частным сектором, в особенности, услуг образования, здравоохранения, адресной социальной защиты. Будут приняты меры по дальнейшему повышению последовательности фискальной политики, ее согласованности с монетарной и другими видами государственной политики, переходу на программное бюджетирование, укреплению бюджетной дисциплины, обеспечению максимальной прозрачности бюджетного процесса и эффективности государственных закупок.

Будут предприняты шаги в направлении обеспечения реальной фискальной децентрализации. С этой целью будут расширены финансовые ресурсы местных органов власти за счет передачи им в полное ведение ряда местных налогов и разделения между республиканским и местными бюджетами поступлений по ряду общегосударственных налогов. Это позволит повысить эффективность налоговой системы и заметно улучшить налоговое администрирование. Объемы грантов, направляемые из республиканского в местные бюджеты, будут при этом существенно

снижены. Одновременно с этим, местным органам власти будет передана полная ответственность по финансированию тех статей расходов, которые передаются в их исключительное ведение.

Основные направления макроэкономической политики будут ежегодно уточняться и конкретизироваться с учетом состояния экономики и отражаться в совместных заявлениях Правительства и Национального банка КР, вопросы координации макроэкономической политики будут рассматриваться Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР.

### **7.3. Внешнеэкономическая политика**

Внешняя торговля Кыргызской Республики характеризуется хроническим превышением импорта над экспортом, которое достигло наивысшей точки в 1998 году и составило 21% ВВП (без учета золота 32%). Такая величина внешнеторгового дефицита привела к серьезным макроэкономическим последствиям, так как государство не смогло найти источники покрытия дефицита, не приводящие к созданию внешнего долга.

В 2011 году показатель открытости экономики (отношение внешнего товарооборота к ВВП) достиг 105% к ВВП. Высокая зависимость Кыргызской Республики от внешнеэкономических связей объясняется в первую очередь небольшой емкостью внутреннего рынка, а также недостатком сырья и инвестиционных товаров. В то же время высокая степень открытости делает экономику КР очень зависимой от изменений ценовой конъюнктуры на мировых рынках. В настоящее время ситуация усугубляется укреплением границ со стороны стран-участниц Таможенного союза, что может привести к существенному сокращению экспорта сельскохозяйственной продукции, сокращению производства на швейных и перерабатывающих предприятиях. Также снижаются объемы торговли на крупных оптовых рынках.

В развитии экспорта Кыргызстана в последние годы наблюдаются неблагоприятные тенденции. Об ослаблении экспортных позиций свидетельствует сокращение поставок на традиционные рынки стран СНГ, увеличение сырьевой направленности экспорта и усиление его зависимости, как от ограниченного числа стран, так и от всего лишь нескольких видов продукции. Основу экспорта Кыргызстана составляют девять товарных групп (овощи и фрукты, табак, хлопок, текстиль, неорганические химические вещества, электроэнергия, цемент, шифер, электрические лампы накаливания), охватывающих 52% вывоза из республики в 2011 году, а вместе с золотом их удельный вес достигает 96% от общих экспортных операций.

Существует высокая степень интеграции во взаимной внешней торговле Кыргызской Республики со странами Таможенного союза (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация), которые занимают во внешнем товарообороте нашей страны около 45%. При этом, удельный вес Российской Федерации составляет - 27%.

Вместе с тем, наибольшее количество трудовых мигрантов республики (по разным оценкам от 500 до 800 тыс. человек) осуществляет свою трудовую деятельность в странах Таможенного Союза (Россия, Казахстан). Осознавая, что для Кыргызской Республики открываются новые перспективы от участия в Таможенном союзе (ТС) и Едином экономическом пространстве (ЕЭП), прежде всего в связи с беспоплинным передвижением товаров, свободой передвижения капитала, услуг, рабочей силы для стран-участниц, в 2011 году инициирован переговорный процесс по присоединению Кыргызстана к ТС.

Учитывая преимущества для расширения интеграции и внешнеэкономической деятельности, Кыргызстану предстоит осуществить последовательные процедуры по вступлению и войти в ТС и ЕЭП. При этом, в 2013 году нужно согласовать переговорные позиции по чувствительным и преференциальным товарным позициям и секторам экономики с соблюдением национальных интересов республики.

Для усиления экспортных позиций в полной мере будет задействован потенциал, связанный с членством республики в ВТО и присоединением к Таможенному союзу. Росту экспорта будет способствовать развитие транспортной инфраструктуры, маркетинговая и информационная поддержка отечественных предприятий, ориентированных на экспорт, внедрение принципа "единого окна" при оформлении разрешительных документов. Поэтому особое значение для страны приобретает разработка стратегии развития экспорта, направленной на повышение конкурентоспособности отечественных производителей на внешнем рынке и содействие расширению экспорта услуг.

## Глава 8

### Улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата

Страна имеет крайне недостаточную инвестиционную привлекательность, по многим международным индексам отмечено ее снижение. По данным Всемирного экономического форума (ВЭФ), в 2012 году Кыргызстан занимает 110-111 место в рейтинге вовлеченности в мировую торговлю. Согласно композитному индексу конкурентоспособности экономики 2011/2012 Кыргызстан находится на 126 месте из 187 стран мира. По рейтингу "Ведение бизнеса 2012", Кыргызстан занимает 70 место, что свидетельствует о слабых позициях страны по ведению бизнеса.

Существующая бюджетно-налоговая система не создает достаточного поощрения к накоплению средств на инвестиционные цели, на развитие и стимулирование малого и среднего бизнеса. Несмотря на ряд внесенных поправок в законодательство, а также институциональные реформы, фактом остается то, что малый и средний бизнес Кыргызстана не смог повысить свою конкурентоспособность.

Повсеместно происходит незаконное вмешательство со стороны государственных чиновников в деятельность компаний, что непосредственно связано с коррупцией. Практически отсутствует доверие среди субъектов хозяйственной деятельности и инвесторов к органам государственной власти.

Местные органы власти на местах не только не привлекают, но и препятствуют инвесторам, а иногда занимаются откровенным вымогательством.

Поэтому обеспечение благоприятных условий ведения бизнеса, создание условий по защите и гарантиям прав собственности, привлечение прямых инвестиций и эффективное управление собственными активами являются необходимыми условиями для развития приоритетных отраслей экономики.

#### 8.1. Сокращение неформальной экономики

Высокий уровень коррупции, значительное налоговое бремя толкают бизнес к уходу в тень, таким образом, снижая налогооблагаемую базу, способствуя дестабилизации бюджетной сферы страны, и создают условия для роста неформальной экономики, объем которой достигает, по различным оценкам специалистов от 18% до 60% ВВП. Все это становится довольно серьезным барьером для развития бизнеса, создавая неравные условия для конкуренции.

Результаты исследования неформальной экономики подтверждают данные о том, что значительная часть населения и субъектов предпринимательства имеют отношение к теневой экономике, поэтому достаточно актуальным становится трансформация объемов неформальной экономики в официальную экономику. Решающая роль в данном процессе принадлежит государству как основному субъекту формирования законодательных норм, правил и ограничений.

Большое значение имеет разработка путей и методов, ограничивающих и препятствующих росту неформальной экономики, способствующих сокращению ее масштабов и укреплению легальной экономики. Необходимо разработать комплекс мер по сокращению уровня неформальной экономики.

#### 8.2. Налоговая и таможенная политика

Текущее состояние. С 2009 года в республике действует новая редакция Налогового кодекса. Существенные изменения заключались в: (1) снижении ставок основных налогов; (2) снижении общего количества налогов и сборов с 16 до 8; (3) в ликвидации каскадных нерыночных налогов; (4) в либерализации налогового администрирования, по отношению к добросовестному налогоплательщику; (5) во введении механизмов партнерства. В то же время, для экономического развития налоговая система отнюдь не является благоприятной. Налоговое бремя распределяется неравномерно по отраслям и регионам, создавая тяжелую нагрузку на добросовестных плательщиков. С другой стороны другие экономические агенты почти не платят налогов, либо благодаря законодательным льготам, или, скрываясь от налогов в неформальной экономике.

Налоговые стимулы для инвестиций и экспорта, имеющих приоритетное значение для экономического развития страны, практически отсутствуют.

Уровень налоговых поступлений в государственный бюджет в 2012 году возрос и составил 21,7% к ВВП. Несмотря на это, общий уровень собираемости налогов в стране остается недостаточным, что связано с несовершенством администрирования.

Эффективность налоговой и таможенной системы в значительной степени снижается из-за отсутствия надлежащей координации и электронного информационного обмена между ведомствами, занимающимися сбором налогов и других государственных доходов, из-за громоздкой административной системы этих ведомств, их непрозрачности и существующей в них коррупции.

По-прежнему, действуют сложные административные процедуры по исполнению бизнесом налоговых обязательств. Деятельность фискальных органов, замешанных в коррупционных схемах, подрывает доверие бизнеса к государству и ставит под угрозу устойчивость финансовой системы в целом.

Основной целью налоговой политики должно стать стимулирование роста экономики посредством улучшения бизнес-среды и инвестиционного климата в части упрощения налогообложения в рамках разрабатываемой среднесрочной Концепции фискальной политики на 2013-2017 годы.

Для достижения данной цели предстоит решить ряд задач: (1) выравнивание налоговой нагрузки и улучшение инвестиционного климата; (2) обеспечение полноты сбора налогов; (3) модернизация налоговой и таможенной служб; (4) совершенствование и автоматизация системы налоговой отчетности.

Для выравнивания налоговой нагрузки и обеспечения полноты сбора налогов будут обеспечены следующие меры: (i) разработаны проекты нормативных правовых актов, направленных на упрощение налогового и таможенного администрирования; (ii) пересмотр перечня видов деятельности, осуществляемых на основе добровольного и обязательного патента, в том числе путем постепенного повышения стоимости патентов, а также оптимизации видов патентов; (iii) оптимизация и исключение дублирования НДС и налога с продаж; (iv) трансформация налогообложения движимого имущества в акцизный налог на ГСМ для финансирования дорожной инфраструктуры.

Отдельным направлением политики в области повышения доходного потенциала налоговой системы станет оптимизация существующей системы налоговых преференций, запрет на необоснованные льготы и освобождения, а также ликвидация имеющихся возможностей для уклонения от налогообложения. Будет разработана специальная система, предусматривающая реальные стимулы для развития бизнеса в стране - "налоги платить выгодно и престижно". Работа фискальных органов должна базироваться на принципе - "надо помогать платить налоги, а не выбивать их".

Для модернизации налоговой и таможенной служб предстоит в течение 2013 года завершить (i) внедрение автоматизированной информационной системы таможенной службы, включающей систему электронной подачи таможенных деклараций; (ii) внедрение автоматизированной информационной системы налоговой службы для подачи налоговой отчетности в электронной форме, применение современных технологий в налоговом администрировании для упрощения процедур исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств.

Для повышения доверия общественности к налоговой и таможенной службам и снижения уровня коррупции планируется: (i) создание центров обработки налоговых деклараций; (ii) оснащение таможенных пунктов пропуска системами видеонаблюдения; (iii) внедрение в органах налоговой и таможенной служб программ по профилактике коррупционных аспектов прохождения службы; (iv) внедрение систематического анкетирования налогоплательщиков и субъектов ВЭД о степени коррупции в налоговых и таможенных органах.

Будет внедрена система "единого окна" во внешней торговле. Система налоговой отчетности будет усовершенствована в целях сокращения количества отчетов и упорядочения периодичности их представления, что существенно сократит время и ресурсы, затрачиваемые бизнесом на налоговые процедуры.

### **8.3. Инвестиционная политика**

Ключевым моментом в решении главной целевой задачи восстановления темпов экономического роста, в том числе, создание базовых условий для устойчивого социально-



экономического развития страны в среднесрочном периоде, является перевод экономики страны из потребительского формата в инвестиционный.

Текущее состояние. По итогам 2011 года страна потребляет на 3% больше, чем производит. Этот разрыв покрывается преимущественно за счет импорта и внешних займов.

Другой проблемой является отсутствие достаточного объема финансовых ресурсов и устойчивых институтов интенсивного экономического развития, занимающихся привлечением и последующим использованием инвестиций.

Государство должно играть активную роль в создании благоприятного инвестиционного климата, привлечении ресурсов. Безусловно, на текущий момент государство имеет гораздо больше возможностей, чем бизнес, для привлечения значительных ресурсов для развития. При этом возникает проблема эффективного использования этих ресурсов и, особенно, возвратность кредитов, полученных под гарантии Правительства.

Особенное значение имеют прямые иностранные инвестиции (ПИИ), поскольку они приносят технологии и практику управления, открывают новые рынки за рубежом. Несмотря на проводимую политику по улучшению инвестиционного климата, объем ПИИ остается ограниченным многие годы, а экономика страны остается непривлекательной. Основной причиной ограниченности объемов ПИИ являются слабый уровень экономического развития и крайне низкая конкурентоспособность производственного сектора страны. Поэтому привлечение инвестиций предполагает наличие прозрачного и эффективно функционирующего законодательства, реально защищающего права собственности, сокращение государственного вмешательства и искоренение коррупции, устойчивость финансовой системы, предоставление инвесторам преференций, одинаковые правила для иностранных и внутренних инвесторов.

Программа государственных инвестиций (ПГИ) в большей степени финансируется за счет внешних заимствований, что приводит к увеличению бремени государственного внешнего долга и госбюджета страны. Не на должном уровне осуществляется отбор и контроль над проектами, реализуемыми по ПГИ.

Целью является улучшение условий инвестиционной привлекательности страны и целевое инвестирование проектов национального масштаба, направленных на развитие экономики.

Для решения проблем, обозначенных выше, будут реализованы следующие меры политики: (i) создание устойчивых центров интенсивного экономического развития для повышения экономического потенциала страны. Будет осуществлено формирование и эффективное функционирование Банка Развития и специализированных инвестиционных фондов. Государственные ресурсы будут направляться в те сектора экономики, которые не привлекательны для бизнеса, но имеют важное социальное значение: национальные проекты; ипотека, включая социальное жилье; лизинговые операции; (ii) создание института по привлечению инвестиций, в функции которого будут входить тщательная проработка инвестиционных возможностей секторов экономики и частного сектора, отбор приоритетных проектов и предоставление предпринимателям необходимой информации и иных услуг; (iii) создание регулятивных, налоговых, административных и иных преференций для трудовых мигрантов из Кыргызстана, решивших инвестировать свои сбережения в отечественный малый и средний бизнес; (iv) сокращение и переориентация Программы государственных инвестиций (ПГИ), на поддержание только стратегически важной для страны инфраструктуры.

Следует существенно усилить контроль над реализацией проектов ПГИ (как на кредитной, так и грантовой основе) и отбором проектов, оптимизировать механизмы софинансирования со стороны государства. В этой связи, предстоит установить конкретный механизм привлечения и использования внешних займов, оценки эффективности воздействия на экономику и обеспечение прозрачности использования привлекаемых средств.

Будут разработаны меры, обеспечивающие (i) расширение участия отечественных строительных и других компаний в реализации проектов ПГИ, повышение доли инвестиционной составляющей и сокращение доли импорта товаров и услуг в рамках этих проектов; (ii) регулярный мониторинг для сохранения и улучшения позиций в международных рейтингах, связанных с бизнесом и экономикой, и принятие оперативных решений по устранению проблем, выявленных в ходе мониторинга; (iii) разработку и принятие соответствующих НПА для эффективного регулирования ПГИ.

#### **8.4. Развитие малого и среднего предпринимательства**

Каждый активный кыргызстанец должен чувствовать поддержку государства в случае, если он захочет открыть собственный бизнес. Создание условий для развития предпринимательской активности должно стать приоритетным направлением работы государственных органов. Основу любой рыночной экономики составляет частный сектор, где малые и средние предприятия играют важную роль. Они не требуют крупных стартовых инвестиций, имеют высокую скорость оборота ресурсов, способны быстро и экономно решать проблему формирования и насыщения рынка потребительскими товарами.

Текущее состояние. Развитие малого и среднего предпринимательства в Кыргызстане еще далеко от должного уровня. Вклад малого и среднего предпринимательства (МСП) немногим более 40% ВВП.

В республике малые и средние предприятия в основном заняты в сфере торговли и услуг, но гораздо меньше заняты в сфере производства. Такой путь развития малого и среднего предпринимательства не становится фактором подъема экономики, а ведет к нерациональному использованию природных, трудовых, интеллектуальных и других ресурсов страны.

Наиболее проблемным вопросом развития малого и среднего бизнеса является вопрос о его конкурентоспособности, так как крупных предприятий, за исключением отдельных фирм, имеющих необходимый производственный, человеческий и научный потенциал, в стране попросту не существует.

В последние три года снижаются объемы прямых иностранных инвестиций, направленных на развитие МСП. В 2011 году объем прямых иностранных инвестиций сократился на 15%.

В предшествующие годы последовательно проводились кардинальные реформы в сфере предпринимательства. Имеется значительная нормативная правовая база, законодательно закрепляющая и разграничивающая права и обязанности государства и бизнеса. Однако исполнение законодательства имеет ряд недостатков, к числу которых относится значительное количество дублирующих, противоречивых нормативных актов, наличие юридических коллизий, несоответствие принимаемых подзаконных актов законам, регулирующим отношения в сфере предпринимательства.

Наибольший риск для отечественного и зарубежного бизнеса - это неспособность государства в полной мере гарантировать правовую защиту и свободу предпринимательской деятельности, законных прав собственности. Имеют место рейдерские захваты и передел частной собственности в пользу коррумпированных чиновников и в интересах недобросовестных предпринимателей. Отсюда у инвесторов нет оснований для принятия долгосрочных обязательств и значительного вливания финансовых ресурсов.

Несмотря на проводимые реформы, до сих пор существует большое количество барьеров для МСП, ограничивающих их вход на внутренние и внешние рынки, а также создающих проблемы при ведении бизнеса (неясные и размытые процедуры лицензирования). На сегодня насчитывается около 240 видов лицензионно-разрешительных документов, которые, по мнению бизнес-сообщества, необходимо сократить.

Сохранилась практика необоснованных проверок МСП со стороны контролирующих органов. Государственное регулирование в контрольно-надзорной сфере является неэффективным, затратным, зачастую дублирующим, носящим формальный характер, создавая при этом значительные коррупционные риски.

Кроме того, для того чтобы выжить малый и средний бизнес в большинстве случаев скрывает фактические доходы, им приходится адаптироваться в криминальной и коррупционной атмосфере.

Основной целью является обеспечение стабильного развития МСП посредством создания благоприятных условий для повышения конкурентоспособности их деятельности.

Достижение цели зависит от решения следующих комплексных задач: (1) усиление законодательства по безопасности частной собственности; (2) снижение вмешательства государства в регулирование предпринимательской деятельности; (3) обеспечение финансово-кредитной поддержки и страхования предпринимательской деятельности; (4) вхождение в первую тридцатку стран по международному рейтингу "Ведение бизнеса".

Для усиления законодательства по безопасности частной собственности предусмотреть: (i) принятие пакета нормативных правовых актов, направленных на противодействие рейдерству и переделу собственности; (ii) государственное страхование и предоставление государственных

гарантий для крупных иностранных инвесторов, участвующих в приоритетных проектах национального масштаба; (iii) ужесточение уголовной ответственности лиц, занимающих государственные должности, за нарушение законодательства в сфере защиты частной собственности и инвестиций.

Для создания стабильного законодательства, способствующего развитию экономики и учитывающего мнения бизнес-сообщества, будут созданы условия для отмены или предотвращения принятия нормативных актов, нарушающих требования законодательства в сфере предпринимательства, через: (i) реформирование системы оценки регулятивного воздействия при разработке и принятии управленческих решений; (ii) проведение ревизии законодательства в сфере предпринимательства и выработка рекомендаций по устранению необоснованных и не ориентированных на рыночную экономику нормативных правовых актов через проведение регулярных встреч с бизнес-сообществом.

Для снижения уровня вмешательства государства в регулирование предпринимательской деятельности будут приняты меры, которые получают нормативно-правовое и процедурное закрепление.

Будет продолжено реформирование государственного регулирования в лицензионно-разрешительной и контрольно-надзорной сферах, в системе технического регулирования через: (i) сокращение количества действующих лицензий и разрешений; (ii) сокращение избыточных контрольно-надзорных функций; (iii) создание обновленного механизма проверок, основанных на системе критериев риска.

Будут приняты решительные меры, связанные с сокращением бюрократических лицензионно-разрешительных процедур, максимального сокращения числа проверок хозяйствующих субъектов, ликвидацией основы для проявления коррупции путем стимулирования прозрачности, подотчетности и ужесточения контроля над работой органов исполнительной власти и ответственности государственных служащих, участвующих в регулировании предпринимательства.

Политика в части развития механизмов финансово-кредитной поддержки будет включать (i) упрощение порядка налогообложения и повышения доступности кредитных ресурсов на поддержку частного сектора; (ii) рост объемов микрокредитования; (iii) предоставление преференций и стимулов создаваемым малым и средним хозяйствующим субъектам в производственной сфере на среднесрочный период; (iv) поддержка и поощрение выпуска высококачественных экологически безопасных товаров и услуг.

## **8.5. Управление государственными активами и государственно-частное партнерство (ГЧП)**

Существующая система управления государственной собственностью малоэффективна, ей присущи такие проблемы, как: (i) низкая производительность; (ii) незаинтересованность руководителей государственных компаний в конечных результатах; (iii) лоббирование интересов, в том числе, кадровых, узкими группами; (iv) обслуживание интересов курирующих организаций (министерств); (v) низкая прибыльность или убыточность, избыточное владение непрофильными активами. Кроме того, сказывается недостаточный квалификационный потенциал персонала, управляющего государственной собственностью, чрезмерный бюрократизм и коррупция.

До сих пор в обществе усиленно насаждается тезис, что государство является неэффективным собственником и только частный бизнес работает с максимальной отдачей. Вместе с тем, мировой опыт показывает, что ряд отраслей экономики любого государства могут эффективно обслуживаться только государственными компаниями: таких как, железные дороги и другие. Для реализации государственных проектов стратегического значения необходимы государственные компании, так как частный инвестор нацелен на извлечение быстрой прибыли и зачастую его не интересует создание условий для подъема благосостояния населения и смежных отраслей экономики.

Текущее состояние. За 2012 год в государственный бюджет поступило 2,7 млрд. сомов различных доходов от операций с государственной собственностью. Несмотря на рост, этот показатель явно недостаточен и занижен в сравнении с суммой располагаемых активов. Поступления от аренды зданий составили всего 19,6 млн. сомов или всего 0,7% от общих поступлений.

Кроме того, основная часть отраслей экономики, в которых занято большое количество населения страны, обладают низкой привлекательностью, высоким уровнем риска предприятий для частных инвесторов.

Целью управления государственным имуществом является создание эффективной системы управления государственными активами и собственностью.

Задачи: (1) улучшение качества управления государственной собственностью и повышение доходов от госсобственности; (2) проведение полномасштабной инвентаризации всех государственных активов; (3) внедрение экономических нормативов деятельности государственных компаний; (4) внедрение принципов государственно-частного партнерства в управлении государственными предприятиями.

Для решения первой задачи будет разработан соответствующий механизм контроля деятельности государственных компаний, так как контроль исключительно по линии затрат и формирования цен, который производится антимонопольным органом, не учитывает необходимости извлечения прибыли из операционной деятельности. Причем, деятельность государственных компаний будет контролироваться комплексно, без вмешательства в операционную деятельность посторонних субъектов: курирующих министерств, контролирующих органов.

Будет проведена полномасштабная инвентаризация государственных активов и внедрен реестр государственной собственности. Будет также разработан классификатор по государственным активам.

Будет разработана стратегия управления государственной собственностью на основе централизации функций управления активами и распределения дивидендов. Конкретным механизмом является установление экономических нормативов деятельности государственных компаний. Предстоит разработать коэффициенты экономических параметров деятельности государственных компаний, установить нормативные показатели данных коэффициентов и внедрить мониторинг эффективности состояния государственных компаний по данным индикаторам.

Будет обновлена схема управления госсобственностью: (i) менеджмент госкомпаний будет назначаться на конкурсной основе путем предварительного гласного отбора курирующими данную компанию министерствами и ведомствами, поскольку они обладают знаниями и кадровым потенциалом для решения специфических задач данной отрасли; (ii) ревизионные комиссии будут назначаться органом, уполномоченным на управление государственной собственностью, поскольку ревизионные комиссии должны обладать полной независимостью и автономией от исполнительных органов; это позволит создать баланс сдержек и противовесов при принятии решений; (iii) контроль за соблюдением экономических нормативов также будет возложен на орган, ответственный за управление государственным имуществом.

Будут пересмотрены приоритеты, определенные в области политики управления государственными активами. Получит развитие механизм государственно-частного партнерства.

Сейчас, законодательно утвержденный механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) по управлению государственными предприятиями еще не получил широкого распространения. Необходимость применения ГЧП продиктована критическим состоянием инфраструктуры отдельных государственных предприятий и хроническим дефицитом ее финансирования. На данный момент Кыргызстан делает только первые шаги по внедрению государственно-частного партнерства и имеет вполне благоприятную перспективу внедрения этого механизма.

Главными целями внедрения механизма ГЧП являются:

- обеспечение экономического роста через концентрацию материальных и финансовых ресурсов государства и частного секторов для реализации инвестиционных проектов;
- снижение нагрузки на государственный бюджет и перераспределение бюджетных средств.

Для достижения целей в области ГЧП необходимо решение следующих задач:

- создание условий для эффективного взаимодействия государства и частного сектора;
- эффективная эксплуатация объектов, находящихся в государственной собственности путем привлечения внебюджетных источников финансирования за счет привлечения частного сектора;

- обеспечение эффективного управления и контроля за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП;

- установление подхода к определению эффективности реализации проекта через качество предоставления услуг населению.

## **8.6. Развитие интеллектуальной собственности и инноваций**

Одним из основных ресурсов устойчивого экономического роста является обеспечение трансформации научно-исследовательского потенциала страны, что будет содействовать технологической модернизации экономики и повышению ее конкурентоспособности.

Текущее состояние. Внедрение инноваций предприятиями республики остается крайне низким и не соответствует потребностям устойчивого экономического роста. Недостаток инноваций во многом обусловлен отсутствием ключевых ресурсов, таких, как (1) знания; (2) устойчивое финансирование; (3) научный персонал; (4) квалифицированная рабочая сила. За все время независимости Кыргызстана не была создана система поддержки, управления разработками и коммерциализации инноваций, включая ее институциональные и инфраструктурные элементы.

Очевидно, что интеллектуальная собственность и инновации могут играть ключевую роль в развитии регионов, большинство которых испытывают недостаток сырьевых ресурсов. Страна богата традиционными знаниями, что может стать основой для создания новых предприятий малого и среднего бизнеса в регионах, которые будут способствовать региональному развитию.

Целью является создание эффективной системы интеллектуальной собственности и инновационной деятельности для повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Задачи: (i) создание благоприятных условий для развития инновационной деятельности и использования объектов интеллектуальной собственности; (ii) содействие модернизации экономики через передовые технологии; (iii) повышение информированности общества о роли и значении интеллектуальной собственности; (iv) создание эффективной системы защиты прав на объекты интеллектуальной собственности.

Для решения этих задач будет проводиться работа по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей вопросы правовой охраны и защиты объектов интеллектуальной собственности и инновационной деятельности. Изменения в НПА будут направлены на снижение уровня правонарушений в области интеллектуальной собственности, в том числе, на борьбу с контрафактной и пиратской продукцией, ввозимой на территорию страны и стимулирование создания и использования инноваций.

Будут реализованы проекты стимулирования, поддержки и активизации интеллектуального творчества, путем поощрения изобретательской и инновационной деятельности, а также активного вовлечения молодежи в сферу научно-технического творчества и введения курса по интеллектуальной собственности в программы образования.

Будет разработана программа, направленная на эффективное использование объектов интеллектуальной собственности, позволяющая повысить соответствующую отдачу для бизнеса и инвесторов. В рамках программы будет предусмотрена реализация ряда мер, способствующих передаче технологий из научно-исследовательских центров на рынок, импорт зарубежных передовых технологий для модернизации отечественной экономики и предоставление потребителям новых продуктов и услуг.

## **Глава 9**

### **Развитие финансового сектора**

#### **9.1. Банковский сектор**

Банковская система является важной составной частью финансового сектора республики, от состояния которой во многом зависят эффективность денежно-кредитной политики и достижение устойчивого экономического роста как основы повышения уровня жизни народа Кыргызской Республики.

Текущее состояние. Развитие банковской системы Кыргызской Республики в период с 2008 по 2012 годы сопровождалось влиянием событий как внешнего, так и внутривнутриполитического

характера. Несмотря на глобальный финансово-экономический кризис, политическую нестабильность в стране, банковская система Кыргызской Республики в целом, на основе накопленного запаса прочности, еще раз продемонстрировала определенную устойчивость, как к внешним, так и внутренним шокам.

По итогам 2012 года на территории Кыргызской Республики действовало 22 коммерческих банка и 272 филиала коммерческих банков.

Несмотря на влияние мирового финансового кризиса и известные апрельские и июньские события 2010 года, в действующих коммерческих банках ежегодно наблюдался прирост депозитов, что свидетельствует о росте доверия населения к банковской системе. Банковская система закончила 2012 год с чистой прибылью. Несмотря на это, остается низким соотношение активов коммерческих банков и привлеченных депозитов к объему внутреннего валового продукта.

Вышеуказанные факты характеризуют завершение процесса преодоления кризисных явлений, имевших место в банковской системе республики в 2010-2011 годах, и формирования предпосылок для дальнейшего оздоровления и укрепления финансового состояния банковского сектора.

При этом нужно отметить, что существует ряд проблем, среди которых основными являются следующие:

- слабое доверие населения и предпринимателей к банковской системе, в том числе, в связи с низким уровнем финансовой грамотности потребителей банковских услуг;
- недостаточное качество управления и внутреннего контроля и аудита в коммерческих банках;
- недостаточная защищенность интересов и прав коммерческих банков и других финансово-кредитных учреждений как кредиторов;
- невозможность эффективного применения предусмотренных законодательством санкций банковского надзора из-за сложностей, возникающих при судебных разбирательствах;
- неразвитость системы раннего выявления и оперативного решения проблем, возникающих в коммерческих банках.

Решение отмеченных проблем и дальнейшее укрепление, банковской системы основанной на принципе максимальной либерализации должно стать основной задачей Национального банка и Правительства Кыргызской Республики.

В среднесрочной перспективе необходимо продолжить совершенствование системы консолидированного надзора, адекватной системы управления рисками, присущими банковской деятельности, системы оценки, анализа, раннего реагирования и предупреждения рисков, внутренней системы управления в коммерческих банках, в том числе корпоративного управления, а также продолжить внедрение отдельных элементов риск-ориентированного надзора.

В рамках этой работы усилия будут направлены не только на повышение социальной защищенности граждан, но и на укрепление возможностей институциональных инвесторов, способных обеспечить долгосрочное финансирование экономики страны.

Для обеспечения доступа населения и предпринимателей страны к качественным банковским услугам будет продолжена работа по формированию системы антимонопольного регулирования деятельности коммерческих банков, сохранена упрощенная процедура регистрации филиалов и сберегательных касс банков в регионах страны. Будет также обеспечено сохранение и дальнейшее развитие филиальной сети банковской системы в регионах страны и расширение спектра предоставляемых коммерческими банками услуг.

Формирование благоприятного климата для развития бизнеса в республике будет способствовать снижению рисков для финансово-кредитных организаций и, соответственно, увеличению объемов кредитования. Этому же будут содействовать обеспечение защиты интересов банков как кредиторов и повышение ответственности заемщиков за целевое использование кредитных средств и своевременный их возврат.

Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в законодательные акты, регулирующие залоговые отношения и разработка эффективного механизма борьбы с недобросовестными заемщиками.

Важным является обеспечение компетентности и объективности, а также существенное сокращение издержек и сроков рассмотрения в судах и исполнения решений по судебным делам, связанным с возвратом заемщиками полученных кредитов.

Расширение деятельности совместных фондов и иностранных банков (таких как, например, Кыргызско-казахский инвестиционный фонд, Европейский инвестиционный банк и т.д.) по предоставлению кредитов предприятиям страны на средне- и долгосрочной основе будет способствовать развитию реального сектора экономики и созданию новых рабочих мест.

Целью развития банковской системы является формирование устойчивой и надежной системы финансово-кредитных учреждений, способных эффективно мобилизовать внутренние финансовые ресурсы страны и удовлетворять потребности населения и предпринимателей Кыргызской Республики в кредитах и качественных банковских услугах.

Основные направления развития банковского сектора Кыргызской Республики на среднесрочный период преследуют следующие основные цели:

- повышение и укрепление устойчивости банковской системы;
- создание условий для повышения качества и доступности банковских услуг, включая сельские и отдаленные территории;
- создание условий для поступательного роста банковского сектора;
- повышение роли банковского сектора в экономике и увеличение объемов кредитования в Кыргызской Республике;
- поддержание эффективности, безопасности и надежности банковской деятельности и эффективности функционирования банковского сектора;
- повышение степени прозрачности субъектов банковского сектора Кыргызской Республики через раскрытие их финансовой отчетности, в том числе информации о качестве кредитных активов каждого функционирующего банка Кыргызской Республики;
- создание условий для дальнейшего роста уровня финансового посредничества;
- увеличение доли безналичных платежей и расчетов;
- укрепление прав кредиторов и повышение уровня информированности потребителей банковских услуг.

Основными задачами являются:

- усиление защиты интересов вкладчиков и других кредиторов банков;
- повышение эффективности осуществляемой банковским сектором деятельности по аккумулированию денежных средств населения и организаций/предприятий, трансформации их в кредиты и инвестиции;
- предотвращение использования коммерческих банков для осуществления недобросовестной коммерческой деятельности и в противоправных целях (прежде всего таких, как финансирование терроризма и легализация доходов, полученных преступным путем);
- развитие конкурентной среды и обеспечение прозрачности в деятельности коммерческих банков;
- укрепление доверия к банковскому сектору республики со стороны инвесторов, кредиторов и вкладчиков;
- увеличение доступа к банковским продуктам широких слоев населения;
- совершенствование платежной системы;
- разрешение ситуации с проблемными коммерческими банками, находящимися в режиме консервации.

После достижения целей, предусмотренных настоящим документом, Национальный банк КР и банковский сектор будут считать приоритетной задачей эффективного позиционирования кыргызского банковского сектора на международных финансовых рынках, включая возможность получения в будущем суверенного кредитного рейтинга от мировых рейтинговых агентств.

Для достижения вышеотмеченных целей и выполнения поставленных задач будут реализованы следующие меры в области:

- повышения объемов и доступности кредитования и финансовых услуг для организаций/предприятий и населения, особенно в регионах, включая:



- развития финансирования и банковского дела в Кыргызской Республике, в том числе на основе исламских принципов финансирования;
- внесения изменений в законодательство Кыргызской Республики, направленных на обеспечение добровольной регистрации залогов движимого имущества в Центральной залоговой регистрационной конторе либо направленных на увеличение пороговой суммы;
- создания благоприятных условий для привлечения долгосрочных и дешевых финансовых ресурсов в банковский сектор, в том числе иностранных, способствующих дальнейшему развитию финансового сектора Кыргызской Республики и поддержанию уровня конкуренции;
- создания условий для повышения инвестиционной привлекательности банковского сектора, в том числе путем внесения предложений по оптимизации налогового законодательства;
- создания условий для развития лизинга и ипотеки, в том числе путем направления предложений для включения в Налоговый кодекс Кыргызской Республики в части налогообложения по этим направлениям банковской деятельности;
- укрепления доверия населения к банковской системе и повышения уровня привлеченных сбережений (мобилизация внутренних ресурсов), включая:
  - совершенствование системы защиты депозитов в КР;
  - совершенствование надзорной функции Национального банка Кыргызской Республики и внутренней системы управления в коммерческих банках;
  - дальнейшую гармонизацию банковского надзора в Кыргызской Республике соответствии с принципами Базельского комитета по банковскому надзору, развитие и совершенствование системы консолидированного надзора и внедрение элементов риск-ориентированного надзора;
  - совершенствования правового обеспечения банковской деятельности;
  - обеспечения прозрачности в деятельности коммерческих банков;
  - повышения требований к качеству корпоративного управления, управления рисками и внутреннего контроля в коммерческих банках;
  - формирования благоприятных условий для участия банков в финансовом посредничестве;
  - совершенствования мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
  - укрепления рыночной дисциплины в банковской сфере и обеспечения равных условий конкуренции для всех коммерческих банков.

Успешная реализация данных мероприятий будет также способствовать стабилизации и снижению процентных ставок по выдаваемым кредитным ресурсам для населения.

Национальный банк будет применять меры воздействия, предусмотренные законодательством, включая отзыв лицензии у банка, осуществляющего небезопасную и нездоровую банковскую практику. Члены совета директоров и правления, а также другие должностные лица банков будут нести ответственность за санкционирование и осуществление неправомερных и/или подозрительных и сомнительных операций и сделок, и за необоснованные убытки банка. При несоответствии должностных лиц банков установленным требованиям, Национальный банк вправе отказать в согласовании этих лиц на соответствующие должности в любом финансово-кредитном учреждении, лицензируемом Национальным банком, и будет применять меры и санкции, включая требование о смене должностных лиц.

Предполагается усилить меры и санкции за неисполнение банками надлежащего предоставления потребителям банковских услуг достоверной и полной информации об условиях получения, использования и возврата кредита, прежде всего о размере начисляемых по кредиту процентов, порядке их начисления.

Одним из инструментов оценки и снижения кредитных рисков является получение банками информации о добросовестности исполнения заемщиками обязательств перед банками, в рамках развития базы кредитных историй при обязательном обеспечении прав субъекта кредитной истории (как юридического, так и физического лица).

Система обмена кредитной информацией является одним из важнейших инструментов оценки и снижения кредитных рисков финансово-кредитных учреждений для осуществления добросовестного кредитования и ответственного финансирования.

Внедрение и установление нормативных и регуляторных требований со стороны Национального банка КР об обязательности предоставления кредитной информации будет способствовать дальнейшему росту базы данных кредитных историй, а также обеспечивать полноту, достоверность и своевременность обновления информации в ней.

Содействие росту спроса на кредиты банков со стороны реального сектора экономики средствами денежно-кредитной политики состоит в осуществлении мер, направленных на сдерживание инфляции на приемлемом уровне, и снижении процентных ставок на финансовом рынке, обеспечение предсказуемости макроэкономических параметров и плавной динамики курса сома.

В сфере правового обеспечения банковской деятельности в первую очередь будут усовершенствоваться правовые условия функционирования коммерческих банков в соответствии с международными нормами, определенными, в частности, в документе Базельского комитета по банковскому надзору "Основополагающие принципы эффективного банковского надзора", в том числе путем:

- укрепления прав кредиторов, в первую очередь их права требования, обеспеченного залогом, включая вопросы совершенствования института внесудебного обращения взыскания на предмет залога;

- усиления ответственности совета директоров и правления банка за все направления деятельности банка и конечные результаты их работы, а также сотрудников Национального банка при исполнении ими функциональных обязанностей;

- совершенствования правовых механизмов ликвидации коммерческих банков, у которых отозваны лицензии на совершение банковских операций;

- укрепления правовых механизмов конкуренции и предотвращения действий по ограничению свободы коммерческой деятельности в банковской сфере;

- совершенствования правовых механизмов противодействия установлению недобросовестными лицами контроля над коммерческими банками;

- совершенствования правовых механизмов по идентификации и верификации выгодоприобретателей (бенефициарных собственников) акций банка, клиентов банков, операций и сделок клиентов, операций и сделок банков.

В сфере укрепления роли банков в системе финансового посредничества необходимо обеспечить:

- открытость деятельности хозяйствующих субъектов на основе раскрытия информации о финансовом состоянии и показателях хозяйственной деятельности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности;

- совершенствование механизмов рефинансирования и управления ликвидностью банков;

- использование коммерческими банками современных информационных и банковских технологий для увеличения конкурентоспособности.

В сфере банковского регулирования и надзора важнейшими направлениями являются:

- применение мер воздействия и мер надзорного реагирования на основании оценки рисков, принятых коммерческим банком, и качества управления рисками;

- обеспечение функционирования системы раннего реагирования и применения комплексной оценки деятельности коммерческих банков, включающей оценку качества управления и системы внутреннего контроля;

- повышение оперативности и эффективности решений, принимаемых в рамках банковского надзора.

В рамках реализации политики обеспечения прозрачности банковского сектора Национальный банк КР продолжит публикацию показателей, характеризующих основные параметры деятельности банковского сектора, на официальном сайте Национального банка КР, и будет контролировать раскрытие финансовой информации коммерческими банками для существующих и потенциальных клиентов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Будут приложены усилия для дальнейшего раскрытия информации, характеризующей основные параметры деятельности коммерческих банков. Кроме этого, Национальный банк КР должен и далее информировать общественность о принимаемых решениях через официальный сайт Национального банка КР.

В сфере развития конкурентной среды и укрепления рыночной дисциплины необходимо:

- создать благоприятные условия для развития инфраструктуры рынка банковских услуг, включая эффективные механизмы обмена кредитной информацией;
- обеспечить открытость деятельности кредитных организаций, в том числе прозрачность структуры собственников (акционеров, участников).

В сфере корпоративного управления в коммерческих банках особое внимание будет уделено:

- повышению эффективности управления рисками, возникающими при осуществлении банками своей деятельности, в том числе в части операций со связанными лицами;
- повышению эффективности систем внутреннего контроля;
- достижению уровня прозрачности системы корпоративного управления, которая обеспечит всем категориям заинтересованных лиц, включая акционеров (участников), своевременное и полное раскрытие предусмотренной законодательством информации по вопросам деятельности коммерческого банка, включая данные о его финансовом состоянии, структуре собственников и управления;
- рассмотрению возможности сертификации деятельности риск-менеджеров, комплайнс-офицеров и наблюдательного органа коммерческого банка.

В целях укрепления Агентства по реорганизации банков и реструктуризации долгов будут приняты меры по повышению квалификации штата, улучшению планирования деятельности, внедрению современных информационных технологий, совершенствованию системы финансовой отчетности и улучшению методов изучения кредитных дел и взысканию долгов. Эти реформы должны дать убедительный сигнал о намерениях Правительства КР произвести возврат финансовых активов должниками и, тем самым дать банкам сильные стимулы к разумному управлению привлеченными финансовыми ресурсами.

Для полноценного оздоровления и устойчивого развития банковской системы, эффективного и своевременного применения санкций банковского надзора в целях защиты интересов вкладчиков коммерческих банков, прежде всего мелких, будет совершенствоваться правовая база и процедуры рассмотрения судебных дел, связанных с деятельностью коммерческих банков. Будут приниматься меры для обеспечения компетентного и объективного рассмотрения таких дел.

Одним из значительных инструментов повышения доверия к банковскому сектору и фактором, способствующим привлечению и аккумулированию ресурсов является наличие системы защиты депозитов (СЗД), которая гарантирует вкладчикам - физическим лицам возврат определенной суммы денежных средств при банкротстве банка. Необходимо уделить внимание совершенствованию нормативно-правовой базы, обеспечивающей участие Агентства по защите депозитов на ранних стадиях процесса урегулирования несостоятельности банков. Это позволит органу надзора за банками сосредоточиться на государственной политике и целях надзора - то есть на вопросах обеспечения финансовой стабильности и защиты интересов вкладчиков и кредиторов.

Развитие исламских принципов банковского дела и финансирования в Кыргызской Республике, наряду с традиционным банковским делом, рассматривается как мера, способствующая совершенствованию экономических правоотношений и развитию конкурирующих систем финансирования, и осуществляется в качестве пилотного проекта на основании Меморандума о взаимопонимании между Кыргызской Республикой, Исламским банком развития.

Начнется реализация проекта создания Почтового банка для обеспечения доступности банковских услуг во всех регионах республики, в частности в отдаленных районах, и поддержки платежной системы.

Будет продолжаться программа поддержки развития кредитных союзов. Ее результатом станет создание системы эффективных финансовых институтов во всех регионах страны. Устойчивым кредитным союзам будет предоставлена лицензия на предоставление базовых банковских услуг участникам кредитного союза. Такое развитие системы кредитных союзов, сохранение и развитие филиальной сети "РСК банка" и "Айыл банка", создание Почтового банка будут способствовать повышению конкуренции на рынке финансовых услуг в регионах страны и повышению их качества и снижению стоимости, т.е, обеспечению их доступности сельскому населению и предпринимателям.

## 9.2. Проект создания "длинных денег"

В целях модернизации и диверсификации экономики, увеличения объемов международной торговли в регионе предстоит решить вопрос наличия "длинных денег" в экономике Кыргызской Республики.

Необходимо эффективно использовать следующие возможности, которые, при минимальном вмешательстве, будут способствовать этому, а именно:

- провести капитализацию Кыргызско-казахского инвестиционного фонда (296 тыс. долларов США), что даст возможность начать реализацию первого транша в 30 млн. долларов США;

- активизировать работу Евразийского банка развития, в частности предоставления кредитных линий для коммерческих банков, с одним условием - срок кредита для конечного заемщика должен быть не менее 3-5 лет. Это даст возможность использовать долгосрочные средства, применяя рыночный механизм - для всех коммерческих банков в КР (в размере 30 млн. долларов США);

- заключить соглашение с Европейским инвестиционным банком (ЕИВ) о ведении их деятельности на территории КР (на сумму 10 млн. долл.США).

Вышеуказанные меры позволят в течение года решить вопрос предоставления "длинных денег" для приоритетных проектов. Также это даст возможность приступить к проекту по созданию Финансового центра (ФЦ) в республике. Это потребует осуществить следующие шаги:

- законодательно определить перечень стран, на территории которых соблюдаются надзорные требования Базельского комитета по надзору;

- законодательно определить критерии иностранных банков и банковских групп со странами, соблюдающими требования Базельского комитета по надзору для осуществления отдельных банковских операций на территории Кыргызской Республики и/или на территории СЭЗ;

- провести переговоры и подписать соглашения с регуляторами 10 ведущих стран, соблюдающих требования Базельского комитета по надзору относительно консолидированного надзора иностранных банков и банковских групп для осуществления отдельных банковских операций на территории Кыргызской Республики и/или на территории СЭЗ и согласования коэффициентов адекватности капитала;

- создать рабочую переговорную группу для нахождения и ведения предварительных переговоров с возможными заинтересованными крупными финансовыми игроками;

- провести аналитическое исследование с привлечением международных финансовых консультантов на предмет осуществимости и дальнейшего технико-экономического обоснования внедрения ФЦ в КР;

- по результатам проведения анализа создать рабочую группу с привлечением коммерческих банков, Ассоциации банков, государственных банков, министерств и ведомств, которая в течение отведенного периода времени подготовит пакет законопроектов, необходимых для создания ФЦ;

- сделать дальнейший анализ существующего законодательства и подготовить пакет законопроектов, необходимых для открытия ФЦ;

- внести соответствующие законопроекты на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики;

- при необходимости провести консультации и согласования с представителями соседних государств и международными финансовыми институтами.

## 9.3. Микрофинансирование

Небанковский сектор является составной частью финансовой системы и призван способствовать привлечению внутренних финансовых ресурсов для их инвестирования в реальный сектор экономики. Микрофинансовые организации, кредитные союзы, специализированные финансово-кредитные учреждения, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды и рынок ценных бумаг относятся к основным небанковским финансовым институтам, оказывающим воздействие на развитие экономики.

Действующая правовая и регулятивная среда стала основой для динамичного роста микрофинансирования в Кыргызстане. Тем не менее, для преодоления имеющихся проблем,

государство должно применить новый стратегический подход, базирующийся на развитии финансового сектора на основе рыночно-ориентированного роста социально ответственных институтов, на основе улучшенного доступа социально-уязвимых слоев населения к разнообразным качественным финансовым услугам и поддерживающей роли государства.

Последовательная политика невмешательства государства в рыночные процессы будет в дальнейшем залогом успешного развития микрофинансового сектора и обеспечит благоприятный инвестиционный климат в данной сфере. Усилия государства должны направляться на установление равных условий для всех участников рынка и достижение прозрачности их деятельности.

Будут предприняты соответствующие политические действия и установлены правила в целях повышения финансовой грамотности населения. Разработка и реализация комплексной программы по повышению правовой и финансовой грамотности населения будет иметь долгосрочное позитивное воздействие на экономическое развитие.

Микрофинансовый сектор привлекает прямые иностранные инвестиции и мобилизует внутренние ресурсы. Основные шаги должны быть предприняты для обеспечения благоприятного инвестиционного климата для внутренних и внешних инвесторов в финансовом секторе. Регистрационный процесс (регистрация, перерегистрация) финансово-кредитных учреждений с иностранным участием в органах юстиции должен быть по возможности упрощен. Будут обеспечены благоприятные условия входа на рынок социально ориентированных инвесторов.

Дальнейшие улучшения правовых и регуляторных рамок для микрофинансовых институтов будут создавать еще более благоприятные условия и позволят полностью использовать этот инструмент для поощрения устойчивого развития микрофинансовых поставщиков, основанного на рыночных принципах.

Адекватные регуляторные стандарты для микрофинансирования уменьшают неопределенность и увеличивают привлекательность инвестирования в развитие сектора. При этом регулирование микрофинансирования не должно сводиться просто к применению традиционных методов регулирования банковского сектора. Регулирование и надзор в секторе микрофинансирования требует выработки своего индивидуального подхода, так как риски в деятельности МФО видоизменяются в зависимости от технологий предоставления услуг, которые отличаются от стандартных банковских.

Для стимулирования микрофинансовых поставщиков, в части обслуживания низкодходных рынков в отдаленных регионах, необходимо расширить перечень разрешенных финансовых услуг, что позволит снизить себестоимость доставки отдельной услуги в пакете нескольких финансовых услуг. Это также создаст основу для более широкого применения инновационных технологий. Разрешение депозитным микрофинансовым институтам принимать депозиты до востребования позволит им в будущем расширить перечень кредитных и депозитных продуктов, развивать банковские продукты с применением карточек и мобильных телефонов. Микрофинансовые институты должны иметь возможность оказывать широкий спектр услуг в качестве агентов коммерческих банков, других МФО и страховых компаний. Концепция регулирования мобильного банкинга, электронных денег и оказание банковских услуг через агентскую сеть должна стать частью регулятивной среды.

Одной из острых проблем в развитии микрофинансирования остается дефицит ресурсов в связи с регулированием, ограничивающим источники привлечения средств. Для ощутимого сдвига в разрешении этой проблемы необходимо расширить возможности привлечения средств от внутренних инвесторов, а также стимулировать деятельность оптовых поставщиков ресурсов через финансирование апексных учреждений. Стимулирование мобилизации внутренних сбережений - это основной подход для разрешения проблемы в долгосрочном периоде. Улучшение правовой и регулятивной основы для деятельности апексных институтов создаст предпосылки для расширения ресурсной базы микрофинансового сектора в более краткосрочной перспективе.

Меры непруденциального регулирования должны включать разнообразные меры, например, раскрытие процентных ставок или недопущение людей с сомнительной репутацией к руководящим должностям и требования к прозрачной отчетности.

Создание возможностей для микрофинансовых организаций трансформироваться из одного типа поставщика микрофинансовых услуг в другой финансовый институт с расширенными операциями будет стимулировать финансовые институты к качественному росту, создаст

предпосылки для гармоничного развития финансовой системы и обеспечит фундамент для здоровой конкуренции. Модели трансформации финансовых институтов должны быть разработаны и должны обеспечить возможность расширения осуществляемых операций и эволюционный рост финансовых институтов.

Стратегический фокус должен быть сделан на мобилизацию сбережений населения как долгосрочный фундамент для устойчивого финансирования. Должен быть концептуально решен вопрос присоединения депозитных МФО к действующему Фонду защиты депозитов коммерческих банков или создания подобной параллельной системы.

Улучшение законодательных и регуляторных требований, регламентирующих деятельность кредитных бюро, будет способствовать повышению качества оказываемых услуг, и обеспечивать полноту и своевременность информации о кредитной истории. Система обмена информацией о кредитной истории является одной из составляющих для осуществления добросовестного кредитования и ответственного финансирования. МФО, наряду с другими финансовыми учреждениями, должны представлять отчет о клиентской базе для полноты базы кредитных историй. И стратегической задачей в этом направлении является содействие услугам кредитного бюро для финансовых институтов по всей стране. Совершенствование инфраструктуры необходимо для обеспечения эффективного и доступного обмена информацией по кредитным историям, что позволит повысить стандарты кредитования в микрофинансовом секторе. Требуется институциональное развитие для организаций, предоставляющих конкурентные, эффективные и доступные услуги по обмену информацией о кредитной истории.

Защита прав потребителей в микрофинансовом секторе, также как и во всей финансовой системе, является наиболее важной составляющей обеспечения прозрачности. Защита прав потребителей может быть достигнута с повышением качества прозрачности и этичности бизнеса. Это позволит быть уверенным, что клиент получил добросовестную услугу и продукт, и у него есть выбор механизмов защиты, если его права были нарушены. Регулирующие органы должны принимать меры по обеспечению соблюдения прав потребителей и определить эффективные механизмы рассмотрения жалоб потребителей финансовых услуг совместно с институтами второго уровня (ассоциациями, апекс-институтами).

МФО должны быть ориентированы на финансовое благополучие и долгосрочную платежеспособность клиентов, тогда и благополучие самого МФО будет устойчивым. Обучение персонала и внедрение принципов ответственного финансирования на уровне учреждений сектора заложат основу для снижения рисков как в отдельных компаниях, так и в системе в целом.

Учитывая целевую группу клиентов микрофинансирования - население с низкими доходами, МФО должны включать и оценивать социальные показатели деятельности наравне со стандартными финансовыми показателями.

Учитывая, что микрофинансирование является основой для социальной мобилизации населения, государство будет активно содействовать деятельности микрофинансовых организаций, предоставляющих доступные услуги и кредитные ресурсы малообеспеченным слоям населения, и уделять большое внимание созданию законодательных рамок для их успешного развития в перспективный период.

#### **9.4. Страховая деятельность**

С переходом экономики Кыргызской Республики на рыночный путь развития возникла объективная необходимость формирования страхового рынка, как неотъемлемой части рыночной инфраструктуры. Страхование выполняет как экономические, так и социальные функции, включая предоставление экономике страны средне- и долгосрочного капитала и защиту населения и юридических лиц от различных рисков.

На дальнейшее развитие страхового рынка накладывают свой отпечаток общее, нестабильное состояние экономики и реального сектора, низкая культура страхования, невовлеченность в эту деятельность крупных юридических лиц. Принципы налогообложения страховых компаний не стимулируют развитие страховой деятельности. Система надзора и регулирования, ее осуществление требует доработки в соответствии с требованиями Международной Ассоциации страховых надзоров (МАСН). Проблемой является недостаточное количество специалистов, способных проводить специфические актуарные расчеты.

Страховые компании имеют невысокую капиталоемкость, недостаточное количество квалифицированных кадров, владеющих современными технологиями предоставления и продвижения услуг.

Низкий уровень платежеспособности и спроса граждан и юридических лиц на страховые услуги не способствуют активному развитию страхования и мобилизации внутренних инвестиций в экономику страны.

Для становления и укрепления рынка страховых услуг целесообразно:

- совершенствовать нормативную и правовую базы страховой деятельности что создаст предпосылки для дальнейшего становления рынка страховых услуг;

- учредить в республике институт актуариев для проведения, в том числе, актуарной экспертизы проектов законов и других правовых актов, касающейся расчета страховых тарифов. Для этого необходимо сформировать и развивать соответствующую информационную базу данных. Данная структура будет оказывать консультационные, аналитические и информационные услуги страховым компаниям и пенсионным фондам, а также иным финансовым институтам республики. Для этого будут организованы актуарные курсы, подготовлены необходимые учебные материалы;

- укрепить систему финансового надзора над страховыми компаниями, что обеспечит гарантированную защиту интересов всех участников страхового рынка;

- проанализировать полноту и достаточность перечня обязательных видов страхования. Это позволит поднять капитализацию национальных страховщиков и будет способствовать становлению страховых компаний, развитию страховой культуры населения;

- принять меры по росту капитализации страховых компаний в целях обеспечения устойчивости страховой системы и уменьшения оттока капитала из республики;

- принять меры по стимулированию системы перестрахования внутри республики.

Основной целью развития страхового дела является разработка и реализация мер по удовлетворению потребностей в страховой защите граждан, юридических лиц, государства и аккумулированию долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики государства.

Для достижения цели развития страхования необходимо решение следующих важнейших задач:

- совершенствование законодательной базы, способствующей развитию страховой деятельности;

- усиление работы по разработке и принятию законов и других нормативно-правовых актов по введению обязательных видов страхования (страхование движимого и недвижимого имущества), расширение предоставления страховщиками новых страховых продуктов по добровольным видам страхования;

- обеспечение финансовой устойчивости и роста капитализации страховых организаций для способности удержания крупных рисков, а также расширения страховыми организациями региональной сети;

- разработка и внедрение комплекса механизмов, стимулирующих инвестирование страховых ресурсов в национальную экономику;

- создание благоприятных условий, стимулирующих заинтересованность населения в получении страховых услуг, в том числе через совершенствование системы налогообложения;

- создание качественной системы по подготовке и переподготовке кадров всех уровней для страховой отрасли, для ускорения дальнейшего становления и развития страховой индустрии;

- создание эффективного механизма государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью;

- развитие и дальнейшее совершенствование инфраструктуры страхового рынка (институт актуариев, институт брокеров, институт урегулирования убытков и претензий, институт аварийного комиссара, др.);

- повышение страховой культуры населения посредством целенаправленной работы со средствами массовой информации;

- совершенствование механизма перестрахования.

Введение обязательных видов страхования поднимет уровень страхового бизнеса, возмещения убытков и снимет нагрузку с государственного бюджета. Приоритетное внимание будет уделено совершенствованию регулятивных надзорных основ, усилению надзорной практики. Требуется совершенствовать систему налогообложения страховых компаний.

Будут приняты меры к требованию информирования страхователей о деятельности страховщиков, поскольку информационная закрытость рынка страховых услуг создает проблемы для потенциальных страхователей в выборе устойчивых страховых компаний.

Все вышеперечисленные мероприятия создадут конкурентоспособный страховой рынок, обеспечат финансовую устойчивость и надежность страховых организаций, повысят качество предоставляемых ими услуг, расширят сферу применения страховой защиты имущественных и личных интересов населения от различных рисков.

## 9.5. Негосударственные пенсионные фонды

Деятельность негосударственных пенсионных фондов (НПФ) призвана играть важную роль в формировании небанковского сектора. В Кыргызской Республике действует [Закон](#) Кыргызской Республики "О негосударственных пенсионных фондах в Кыргызской Республике". Но, несмотря на это, в стране действует только один НПФ, что свидетельствует о неразвитости данного направления.

Деятельность НПФ характеризуется несовершенством нормативной базы, необходимой для регулирования их функционирования, недостаточной информированностью населения об их деятельности. Препятствием для их становления является также недостаточность гарантий сохранности вкладов и риск их обесценивания из-за высокой инфляции, коренные причины которой еще не устранены. В целом такая ситуация приводит к невозможности мобилизации внутренних ресурсов для привлечения их в реальный сектор.

Государство должно обеспечить основу для достижения стабильного и долгосрочного развития экономики. При успешной реализации стратегии стабилизации будут созданы условия для укрепления НПФ как альтернативы и дополнения существующей государственной пенсионной системе.

В республике будет продолжена работа по разработке и совершенствованию нормативной и правовой базы деятельности НПФ, созданию системы надзора и механизма инвестирования средств пенсионных накоплений.

Цели развития НПФ на среднесрочный период:

- повышение уровня добровольного пенсионного обеспечения в Кыргызстане;
- участие НПФ в системе обязательного накопительного пенсионного страхования;
- достижение финансовой стабильности пенсионного фонда в среднесрочной долгосрочной перспективе;
- привлечение пенсионных "длинных денег" в качестве инвестиций в экономику страны;
- повышение эффективности управления пенсионными активами.

Будут реализованы следующие задачи:

- разработка проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность НПФ;
- принятие диверсификационных мер по защите средств пенсионных накоплений;
- формирование общественной поддержки, обеспечение прозрачности проводимых мероприятий.

При условии реализации данной политики НПФ смогут аккумулировать денежные средства, которые затем будут инвестироваться в ценные бумаги. В результате эти фонды будут выполнять функцию защиты от бедности.

В перспективе решение вышеуказанных задач предполагает возможность получения высоких размеров пенсий при выходе на пенсию, повышение доли сбережений в экономике и экономический рост за счет инвестиций пенсионных активов, выпуска среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг. Обладая рыночными свойствами капитала, накопление пенсионных средств послужит толчком к развитию финансового рынка, будет способствовать росту долгосрочных инвестиций и стимулировать создание финансовых



учреждений (управляющие компании, банки), которые необходимы для экономического развития страны.

## 9.6. Рынок ценных бумаг

Наряду с системой банковского кредита, рынок ценных бумаг (РЦБ) способствует усилению инвестиционной активности хозяйствующих субъектов, устранению дефицита капитала, его перелива из одной отрасли в другую, стимулируя, таким образом, структурные изменения в экономике.

Рынок ценных бумаг Кыргызской Республики имеет необходимую инфраструктуру, разработана нормативная и правовая база, регулирующая его функционирование.

Сформирован институт профессиональных участников рынка ценных бумаг. Кроме того, на рынке ценных бумаг функционируют субъекты, осуществляющие депозитарную, брокерскую, дилерскую деятельность, деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг и инвестиционных фондов, управлению инвестиционными фондами.

Однако в этой сфере существуют следующие проблемы:

- недостаток привлекательных финансовых инструментов. Корпоративные ценные бумаги в основном представлены акциями, доход по которым зависит от прибыльности компании, а прибыльность большинства предприятий на низком уровне. Слабо развит рынок корпоративных облигаций. Отсутствует нормативная правовая база, регулирующая обращение ипотечных, муниципальных и производных ценных бумаг, что является одним из основных факторов, сдерживающих их развитие;

- ограниченность внутренних инвестиционных ресурсов. Низкая покупательская способность населения и недостаточное развитие институтов коллективного инвестирования не способствуют вложениям в ценные бумаги;

- законодательство по ценным бумагам. Необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства по регулированию ценных бумаг в Кыргызской Республике с учетом мировых стандартов в данной области;

- недостаточность защиты прав инвесторов и низкий уровень осведомленности населения в вопросах инвестирования в ценные бумаги;

- налогообложение доходов по ценным бумагам. Действующая система налогообложения доходов по ценным бумагам не способствует развитию рынка долгосрочных долговых ценных бумаг.

Существующая техническая инфраструктура рынка ценных бумаг, хотя и способна предложить рынку весь необходимый спектр услуг, не охватывает все регионы республики. В связи с этим возникают трудности при заключении сделок с ценными бумагами в регионах.

Цель развития рынка ценных бумаг состоит в создании эффективного механизма аккумулирования инвестиций и их перераспределения, превращения его в источник получения населением дополнительных доходов, содействию притоку в страну долгосрочных финансовых капиталов.

Дальнейшее развитие рынка ценных бумаг будет происходить за счет реализации следующих приоритетных мероприятий:

- принятие ряда нормативных правовых документов, регулирующих выпуск и обращение дополнительных инструментов на рынке ценных бумаг для реализации Программы жилищного строительства;

- осуществление мероприятий по принятию законопроектов "О муниципальных ценных бумагах", "О ценных бумагах, выпускаемых по Исламским принципам финансирования";

- финансирование важнейших отраслей страны (национальных проектов) посредством выпуска долгосрочных государственных ценных бумаг;

- развитие рынка капиталов и создание механизма их притока в реальный сектор экономики;

- реализация доли акций компаний с государственным участием через торговые площадки лицензированных организаторов торгов.

Развитие рынка долгосрочных государственных ценных бумаг для финансирования важнейших отраслей страны (национальных проектов) станет еще одним дополнительным источником ресурсов для развития экономики страны в ближайшее время.

Совершенствование корпоративного управления также должно способствовать защите прав инвесторов и увеличению их доверия. Важным направлением является обязательное внедрение международных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности на предприятиях.

Будет решен вопрос увеличения разнообразных финансовых инструментов и их доступность путем создания условий для появления новых и развития существующих инструментов.

Для увеличения привлекательности долговых ценных бумаг необходимо совершенствовать налогообложение доходов по таким бумагам. Среди населения должна проводиться постоянная работа по разъяснению вопросов инвестирования деятельности институтов коллективного инвестирования, профессиональных участников рынка ценных бумаг. Расширение сети профессиональных участников РЦБ в регионах позволит активизировать операции с ценными бумагами на региональном уровне.

Для решения проблемы прозрачности РЦБ необходимо обеспечить доступность информации об эмитентах, профессиональных участниках и иной информации о рынке ценных бумаг любому заинтересованному лицу. Эту проблему можно решить путем создания информационного центра, где потенциальные инвесторы могут получить доступ к отчетностям эмитентов ценных бумаг, а также другой информации.

Выполнение данных мероприятий должно увеличить количество привлекательных инструментов для инвестиций на рынке ценных бумаг. Он станет прозрачным, появятся дополнительные гарантии сохранности прав владельцев ценных бумаг, что должно привести к притоку дополнительных средств.

Создание эффективно функционирующего рынка ценных бумаг будет способствовать активизации инвестиционной деятельности, что приведет к расширению деятельности акционерных обществ, увеличению объемов производства, и, как следствие, созданию новых рабочих мест, увеличению заработной платы и росту доходов государственного бюджета.

## **Глава 10**

### **Развитие стратегических отраслей экономики**

#### **10.1. Агропромышленный сектор**

По вкладу в экономику страны, обеспечению промышленности сырьевыми ресурсами, населения - продуктами питания и по численности занятого населения этот сектор экономики был и остается одним из важнейших приоритетных направлений экономического развития Кыргызской Республики. Комплексный подход к решению накопившихся проблем в развитии этого сектора экономики позволит ослабить социальную напряженность в сельской местности и подойти комплексно к решению перспективных задач развития села в целом.

Текущее состояние. Удельный вес сельского хозяйства в ВВП и доля занятых в отрасли за последние 5 лет неуклонно снижались, в 2011 году эти показатели составили, соответственно, 18% и 30,7%.

Темп роста добавленной стоимости сельского хозяйства существенно отстает от среднего по стране. Так, среднегодовой темп роста отрасли за период 2001-2011 годов составил 2,2%, что значительно меньше соответствующего показателя роста ВВП - 4,3% за этот же период. Средняя заработная плата в сельском хозяйстве является самой низкой в сравнении с другими отраслями экономики: в 2011 году зарплата составила 4784 сома или 51,4% от соответствующего показателя по стране.

В результате земельной реформы, начатой в 1990-х годах, в сельском хозяйстве были приватизированы основные средства аграрного производства - земля, сельхозтехника и оборудование, скот. Однако проведенные реформы не оправдали ожиданий: непродуманная политика государства привела к тому, что эта стратегическая отрасль приобрела натуральный и мелкотоварный формы ведения хозяйства. В 2011 году из всей пашни 79,6% было в частной собственности, остальные 20,4% - в государственной собственности. В настоящее время около 97% продукции сельского хозяйства производится в частном секторе.

Проведенная земельная реформа создала класс земельных собственников. Средний размер пашни в крестьянском (фермерском) хозяйстве в Кыргызстане составляет всего 2,7 га, в том числе поливной пашни 1,9 га. Больше всего пашни у фермеров Чуйской области - 5,7 га (полной 4 га), меньше всего - в Джалал-Абадской области - 1,2 га (полной 0,7 га). Однако малый размер земельных наделов приводит к примитивизации производства и является существенным ограничением для организации эффективного сельскохозяйственного производства, увеличения фондовооруженности и роста производительности труда.

В Кыргызстане размер пахотных земель на одного человека составляет 0,25 га/чел. При этом имеет место процесс утери части земель сельскохозяйственного назначения. Так, на начало реорганизации в фонде перераспределения земель находилось 296,6 тыс. га пашни, в том числе 186,9 орошаемой. На 1 января 2009 года произошло сокращение этих земель, соответственно на 67,7 тыс. га и 60,5 тыс. га. Только за 2008-2009 годы площадь пашни сократилась на 3,1 тыс. га.

Процессы деградации сельхозугодий в настоящее время представляют значительную угрозу продовольственной безопасности страны и переходят из разряда экологических в категорию угроз устойчивому развитию Кыргызстана. Слабый потенциал менеджмента землепользования усугубляет ситуацию. Работы по восстановлению плодородия почв проводятся недостаточно эффективно. В стране отсутствует собственное производство минеральных удобрений, с каждым годом объем удобрений, внесенных в почву, сокращается.

Несмотря на предпринимаемые государством меры по реконструкции и развитию оросительных каналов, поддержке семеноводства и племенной работы ситуация в этих ключевых для сельскохозяйственного производства направлениях не улучшается. Протяженность действующих каналов не удовлетворяет существующим потребностям. Часть из них из-за недостаточного финансирования и несвоевременности проведения ремонтно-восстановительных работ нуждается в капитальном ремонте. Падает качество семенного и племенного материала. Все это приводит к существенным потерям для сельского хозяйства и населения. Ежегодно растет площадь деградированных сельскохозяйственных земель, происходит интенсивное засоление и заболачивание орошаемых земель. По причине неудовлетворительного технического состояния ирригационных каналов потери воды при подаче от водозабора до полей составляют более 40%.

Полностью исчерпан ресурс сельскохозяйственной техники и оборудования.

Кыргызстан не имеет достаточного уровня самообеспеченности основными видами продовольствия, что приводит к импортозависимости. В 2011 году обеспеченность внутреннего рынка за счет собственного производства составила: по хлебопродуктам - 62,5%, по мясу - 57,8%, маслу растительному - 34,2%, сахару - 12,2%, яйцу птицы - 38,4%, плодам и ягодам - 23,1%. Кроме того, мировой рынок продовольствия в последние годы характеризуется неустойчивостью. Некоторые страны для насыщения собственного рынка используют мораторий на экспорт продовольственных товаров. Указанные негативные процессы и явления обозначили необходимость принятия дополнительных мер обеспечения продовольственной безопасности.

Нерешенной остается проблема справедливого распределения доходов от продаж продукции агропромышленного комплекса между производителями сельскохозяйственной продукции, переработчиками этой продукции, торгово-посредническими организациями. Традиционно доля сельскохозяйственного товаропроизводителя в конечной цене продукта является самой маленькой. Фермеры несут существенные потери при реализации своей продукции из-за незнания спроса и предложения на рынке, нехватки хранилищ. Они нередко сбывают свою продукцию по минимальным ценам посредническим компаниям. Это не только лишает хозяйства в достаточных финансовых ресурсах для развития, но также лишает экономических мотивов наращивания объемов производства.

Не сокращается разрыв между производством сельскохозяйственной продукции и объемом ее переработки. Многочисленные усилия по созданию различных форм кооперации сельского хозяйства с перерабатывающей промышленностью и торговлей не дали ожидаемых результатов: число коллективных хозяйств, в том числе, сельскохозяйственных кооперативов, за последние 5 лет является неустойчивым и стало сокращаться. Это является свидетельством неудовлетворенности потенциальных участников существующими правовыми и экономическими отношениями при кооперации. Не принесли ожидаемого результата и усилия по созданию агропромышленных кластеров. Основные причины связаны с отсутствием выраженной государственной политики, обеспечивающей системный подход при реализации кластерных

проектов, отсутствием эффективной методологической базы применения кластерных технологий, нехваткой подготовленных специалистов и др.

Остается актуальной проблема диспаритета цен, несмотря на рост цен на продукты питания. Цены производителей сельхозпродукций и продуктов ее переработки в течение всего периода реформ отставали от цен на материально-технические ресурсы в 4-5 и в 1,5 раза, соответственно.

На развитие производства продовольствия негативное влияние оказывают торговые барьеры, затрудняющие доступ товаропроизводителей из Кыргызстана на рынки сопредельных государств. Другая проблема, сдерживающая рост экспорта - низкое качество отечественной сельхозпродукции и продуктов ее переработки. В дополнение ситуацию усугубляет неразвитая система контроля и сертификации качества сельскохозяйственной продукции, которая не обеспечивает подтверждение качества продукции в соответствии с международными требованиями и стандартами.

Существенным вызовом для отечественного сельскохозяйственного сектора является стремление Кыргызстана стать членом Таможенного союза, в который входят Белоруссия, Казахстан и Россия. Эти страны значительно больше Кыргызстана по размерам экономики, они оказывают своей сельскохозяйственной отрасли огромную финансовую поддержку. Данное обстоятельство неизбежно приведет к необходимости адаптации сельского хозяйства к новым условиям, изменению структуры сельскохозяйственного производства и переориентации на выпуск конкурентоспособной продукции.

Несмотря на расширение филиальной сети банков, функционирование микрофинансовых организаций, кредитных союзов, финансовую поддержку государства, доступ к финансовым ресурсам остается острой проблемой отрасли. Нехватка денежных поступлений от реализации продукции из-за относительно низких цен на нее и ограниченности сбыта, проблемы залогового обеспечения получаемых ссуд не позволяют в полном объеме осуществлять пополнение оборотных средств и рост основного капитала.

Цели:

- Рост объемов производства агропромышленного комплекса, повышение качества продукции, обеспечение продовольственной безопасности страны.

- Повышение эффективности сельскохозяйственного производства, наращивание потенциала перерабатывающей промышленности и конкурентоспособности продукции всего агропромышленного комплекса.

- Повышение бюджетной отдачи агропромышленного комплекса.

- Решение социальных вопросов крестьян.

Задачи: (1) совершенствование системы управления сельскохозяйственной отраслью, повышение результативности и эффективности регулирования; (2) улучшение качества и состава сервисных и технических услуг для сельского хозяйства, создание предпосылок для технического и технологического обновления сельскохозяйственного производства; (3) создание предпосылок для развития кооперации, улучшения качества продукции; (4) создание современной рыночной инфраструктуры для агропромышленного комплекса; (5) рост производства и экспорта агропромышленного комплекса, развитие экспортноориентированных кластеров; (6) ежегодное введение новых земель; (7) развитие перерабатывающей промышленности; (8) улучшение эффективности управления землепользованием.

Политика и меры. В рамках решения первой задачи, направленной на совершенствование системы управления сельскохозяйственной отраслью повышение результативности и эффективности регулирования предстоит (i) коренным образом реконструировать систему управления сельскохозяйственной отраслью для создания условий функционирования агропромышленного комплекса. В этом направлении, прежде всего, предстоит (ii) сформировать оптимальную структуру министерства сельского хозяйства и входящих в его состав учреждений для обеспечения использования кластерного подхода, включающего полную цепочку продвижения сельскохозяйственной продукции от производителя до рынка сбыта. Необходимо (iii) прекратить трансформацию земель сельскохозяйственного назначения, особенно пахотных земель.

Меры по повышению экономической мотивации товаропроизводителей будут направлены на совершенствование механизмов усиления защиты прав собственности. Необходимо урегулировать проблемы, связанные с проявлениями нечеткой фиксации реальных границ государственных и частных земель, и отражения границ в правоустанавливающих документах. Будут формироваться

условия для концентрации земли у эффективного собственника и снижения издержек при изменении прав собственности. Для этого будут сняты ограничения для использования земли в качестве залога в кредитных учреждениях, частично сняты существующие ограничения при продаже земли. Одновременно ко всем собственникам земель, независимо от формы собственности, будут увеличены требования по использованию земель сельскохозяйственного назначения и сохранению их плодородия (физико-химических и биологических свойств почвы). Купля-продажа земли сельскохозяйственного назначения будет осуществляться только через конкурентные торги, организованные лицензированной торговой площадкой, под государственным и общественным контролем.

Стратегическим направлением по преобразованию сельского хозяйства в среднесрочной перспективе станет проведение реформ, направленных на укрупнение и консолидацию мелких крестьянско-фермерских хозяйств в кооперативы - "точек роста", создание благоприятных условий для их деятельности в сельскохозяйственном секторе. Государство сконцентрирует свои усилия на поддержке эффективных сельхозпроизводителей, имеющих в собственности: (i) в секторе растениеводства - не менее 100 га земли; (ii) в секторе животноводства - не менее 500 голов МРС и 300 голов КРС.

Для создания действенного механизма государственных закупок и товарных интервенций будет улучшена их прозрачность и создана эффективная система стабилизации рынка и цен.

Для улучшения управления государственными пастбищами будет использоваться механизм, в основе которого заложен принцип разумного баланса экономической отдачи пастбищ для общества и исключения их деградации. При этом важнейшим инструментом повышения эффективности станет внедрение современных технологий в практику управления и мониторинга пастбищных угодий страны.

Продвижение продукции агропромышленного комплекса на внешние рынки и расширение географии экспорта продукции будет осуществляться в рамках бизнес подхода - "иностраный рынок сбыта - производимая крестьянами продукция". Будут достигнуты соответствующие договоренности по количеству, качеству и номенклатуре сельскохозяйственных товаров с государственными администрациями регионов России и Казахстана, куда экспортируется сельскохозяйственная продукция Кыргызской Республики.

Для развития сельскохозяйственных технологий, сортообновления в растениеводстве и племенном животноводстве в каждой области должны быть созданы опорные семеноводческие и племенные хозяйства для расширения и внедрения лучших практик применения агроботехнологий, позволяющих восстановить лучшие сорта растений и пород сельскохозяйственных животных, выведение новых, более продуктивных и приспособленных к существующим природно-климатическим условиям.

Меры политики по решению второй задачи по улучшению качества сервисных и технических услуг для сельского хозяйства и создание предпосылок для технического и технологического обновления сельскохозяйственного производства будут сфокусированы на следующих направлениях: (i) расширение и восстановление ирригационной сети, проведение работ по рекультивации земель, содействие в повышении плодородия земель; (ii) развитие ветеринарии и защиты растений; поддержка частной ветеринарии в том числе вопросов регулирования частной ветеринарной практики; постепенное приведение уровня ветеринарного и фитосанитарного благополучия в соответствие с нормативными требованиями Таможенного союза; (iii) повышение доступности сельскохозяйственной техники через расширение сети и повышение качества услуг крупных организаций сельхозтехники, созданных на принципах государственно-частного партнерства с последующей передачей доли государства частному сектору; (iv) содействие обновлению семенного фонда и поголовья племенных сельскохозяйственных животных путем создания экономических стимулов как для производителей семенного материала и племенного, так и для сельских товаропроизводителей; (v) улучшение доступности финансовых ресурсов для товаропроизводителей и расширение продуктового ряда финансовых услуг для села (развитие финансовых организаций в сельской местности, кредитование, лизинг, страхование и пр.); (vi) создание устойчивой системы подготовки и переподготовки кадров сельских товаропроизводителей, обучение современным агротехнологиям и инструментам управления земельными ресурсами путем организации постоянно действующих курсов; (vii) развитие производственной инфраструктуры в сельской местности (дороги, электричество, водоснабжение - питьевое и поливное).

В рамках решения третьей задачи, направленной на развитие кооперации, концентрации капитала в агропромышленном секторе и прихода в сельское хозяйство эффективного собственника, будут предприняты следующие меры и действия: (i) создание нормативной правовой базы, обеспечивающей учет интересов потенциальных участников кооперативных отношений, прежде всего в части защиты собственности и справедливости распределения доходов; (ii) использование механизма государственной помощи, при котором она будет увязана с показателями эффективности деятельности сельского товаропроизводителя - получателя помощи; (iii) при государственной поддержке аграрного сектора предпочтение будет отдаваться тем, которые гарантируют сохранение уровня, а в перспективе - и рост объемов производства сельскохозяйственной продукции, а также создание рабочих мест. При этом все формы кооперации будут иметь преимущественное право на государственную поддержку; (iv) в каждой области намечено создать пилотные кооперативные хозяйства на принципах государственно-частного партнерства, в которых государство возьмет на себя риски, связанные с неустойчивостью этих хозяйств в течение пяти лет; (v) будут приняты технические регламенты, касающиеся переработки сельскохозяйственной продукции, а также усовершенствованы процедуры сертификации продукции в направлении удешевления и устранения избыточных требований. Будет расширена сеть организаций (лабораторий по качеству продукции), осуществляющих сертификацию продукции, улучшено методическое и техническое оснащение организаций по сертификации.

Меры политики по решению четвертой задачи, связанной с созданием современной рыночной инфраструктуры для агропромышленного комплекса, будут направлены на развитие оптовых фьючерсных рынков. Для этого будет создан пакет нормативно правовых документов, предполагающий государственно-частное партнерство с последующей передачей доли государства частному сектору.

Для улучшения деятельности по информированию и консультированию сельских товаропроизводителей и предприятий агропромышленного комплекса будет разрабатываться ежегодный прогноз спроса и предложения на региональных и местных рынках на сельскохозяйственную продукцию. Будут сформированы государственные информационные ресурсы с необходимой для сельских товаропроизводителей информацией и обеспечен доступ к ним органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов агропромышленного комплекса и населения. Будут созданы условия для широкого распространения и использования средств системы информационного обеспечения при подготовке и принятии решений на всех уровнях управления в сфере агропромышленного комплекса. Будет развита сеть учебно-методических центров и улучшена методическая работа. Центры должны действовать в каждой области, осуществлять подготовку специалистов по оказанию консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, распространять опыт консультационной помощи. При этом в сеть учебно-методических центров будут включены крупные частные производители сельскохозяйственной продукции, действующие государственные сортоиспытательные станции и сортоучастки для оказания семеноводческой информационной помощи.

Меры политики по решению пятой задачи будут направлены на рост производства, экспорта и создание агропромышленных производств с использованием кластерных организационных технологий, что приведет к росту физического объема производства и увеличению глубины переработки сельскохозяйственной продукции. При создании кластеров преимущественный подход будет иметь придание ключевой роли органам власти различного уровня, которые на начальном этапе будут выполнять координирующую роль: определять стратегию кластера, выделять ресурсы для его развития, поощрять и побуждать компании к формированию и развитию кластеров для повышения уровня эффективности решения общих проблем. Факторами продвижения кластерной политики в агропромышленном секторе будут: (i) учет страновых и региональных особенностей в сельскохозяйственном производстве (результаты реформы, мотивации потенциальных участников кластера); (ii) формулирование программы развития кластеров, включение соответствующих разделов в стратегии страны/области/местных органов власти; (iii) развитие коммуникации между основными участниками кластера; (iv) активное использование государственного заказа как инструмента поддержки кластеров.

Решение шестой задачи будет сконцентрировано на государственной поддержке и целевом финансировании модернизации системы ирригации, ежегодном вводе в оборот по 10 тыс. га орошаемых сельскохозяйственных земель (включая новое освоение и сельскохозяйственные земли, возвращаемые из числа ранее выведенных из оборота). Построение системы обеспечения

водой, являясь инфраструктурной задачей, будет выполнять также и социальные функции - создавать новые рабочие места (преимущественно в секторе растениеводства) и условия для заселения новых территорий.

Меры политики в рамках решения седьмой задачи будут направлены на развитие перерабатывающей промышленности. Приоритетными направлениями поддержки предприятий агропромышленного комплекса будут производство кормов, переработка мяса и молока, консервирование продукции. Для увеличения переработки сельхозпродукции будут предприняты следующие меры: (i) создание новых и развитие действующих предприятий перерабатывающей промышленности. Новые предприятия перерабатывающей промышленности будут созданы с учетом областной и районной специализации и на принципах государственно-частного партнерства с последующей передачей доли государства частному сектору; (ii) поэтапная техническая и технологическая модернизация предприятий агропромышленного комплекса с участием государства по предоставлению субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам на приобретенную сельскохозяйственную технику и технологическое оборудование; предоставлению субсидий на частичное погашение лизинговых платежей перерабатывающими предприятиями; расширению лизинга оборудования для переработки сельхозпродукции.

Решение восьмой задачи предполагает сохранение и повышение эффективности использования земельных и водных ресурсов.

Предстоит: (i) улучшить государственный учет и мониторинг за земельными и водными ресурсами; (ii) обеспечить сохранение плодородия и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, водных ресурсов; (iii) усилить роль местных органов власти и общественных организаций в вопросах сохранения и восстановления плодородия земель.

Необходимо провести масштабную оценку плодородия земель, сформировать устойчивую систему мониторинга и создать банк данных о землях сельскохозяйственного назначения, оценить реальное состояние водных ресурсов.

Надо создать систему правовых норм и административно-экономических мер, препятствующих нерациональному землепользованию и водопользованию, росту деградации земель. Планируется ужесточить нормативы сохранения земельных и водных ресурсов (допустимым уровням загрязнения почв и водных источников различными отходами промышленного и сельскохозяйственного производства, бытовыми отходами и др.), усилить наказания за нарушения. Одновременно, будет существенно улучшена практика контроля и создания стимулов для постепенного перехода на природосберегающие технологии.

Предстоит усилить роль и ответственность местных органов власти, использовать потенциал общественных организаций в вопросах сохранения и восстановления плодородия земель.

## **10.2. Энергетика**

Энергетика - стратегическая отрасль, непосредственно влияющая на уровень жизни населения и на все сферы экономики. Учитывая, что определяющую роль в формировании и развитии энергетической базы Кыргызской Республики играет гидроэнергетика, удельный вес которой в общем объеме энергетических ресурсов составляет 52,6%, это направление развития энергетического сектора определено как приоритетное в социально-экономическом развитии республики как на среднесрочную перспективу, так и на долгосрочный период. На долю этого сектора приходится около 2,0% ВВП и 16% объема промышленного производства, 10% доходов в республиканский бюджет.

Гидроэнергетика. Текущее состояние. Кыргызская Республика располагает огромными запасами экологически чистой энергии. Гидроэнергетический потенциал больших и малых рек оценивается на уровне 142,5 млрд. кВтч, который сейчас задействован только на уровне 8-9,5%.

Возобновляемость гидроэнергетических энергоресурсов и нетрадиционных источников энергии, малая степень их использования, очевидные экологические преимущества по сравнению с органическим топливом и, кроме того, исключительно высокая потенциальная мощность основных водотоков обуславливают целесообразность и высокую экономическую эффективность строительства больших и малых гидроэлектростанций. Более 90% электроэнергии в республике вырабатывается гидроэлектростанциями. Остальной объем электроэнергии вырабатывается на тепловых электростанциях. Однако в данном процессе практически не задействована малая и

средняя энергетика. На сегодня освоение гидроресурсов малых рек в республике составляет всего 3%.

В настоящее время построены и действуют Токтогульская ГЭС, мощностью 1200 МВт, Курпсайская - 800 тыс. кВт, Таш-Кумырская - 450 тыс. кВт, Шамалды-Сайская - 240 тыс. кВт, Уч-Курганская - на 180 тыс. кВт, Камбар-Ата 2 - на 120 тыс. кВт и Атбашинская - на 40 тыс. кВт, ТЭЦ г.Бишкек - 660 МВт и ТЭЦ г.Ош - 50 МВт, что позволяет сегодня вырабатывать до 14,8 млрд. кВтч. В 2012 году объем выработки электроэнергии ожидается на уровне 14,9 млрд. кВтч, в том числе на экспорт - 1505 млн. кВтч.

Рост потребления электроэнергии (на 3%-5% в год) опережает рост новых мощностей. Так, за период с 1990 по 2011 гг. максимальная нагрузка на сети увеличилась в целом по республике на 1214 мегаватт, в том числе по северу - на 784 мегаватт, по югу - на 430 мегаватт. При этом суточное потребление электроэнергии зимой в три раза превышает летнее потребление. Это связано со снижением использования природного газа, угля и мазута из-за значительного роста цен на них, что повлекло переход на использование электроэнергии на отопление и горячее водоснабжение. Длительная работа электроэнергетики в условиях финансовых и технических ограничений привела к техническому износу оборудования, уровень которого в отрасли составляет в среднем 60%, в том числе степень износа гидроагрегатов ГЭС Токтогульского каскада - 78,8%, основного оборудования ТЭЦ г.Бишкек - 84%. В сфере передачи электроэнергии износ оборудования составляет 36%, в сфере распределения - 45,3%, в то время как предкризисное пороговое значение износа основных фондов составляет 15%, а кризисное - 25%.

Существенна региональная неравномерность потребления. Более 90% источников электроэнергии располагаются в центральной части страны, в то время как более 60% вырабатываемой энергии потребляются северными регионами республики. Север и юг республики связаны линией 500 кВ "Токтогульская ГЭС - Фрунзенская" и посредством объединенной энергосистемы Центральной Азии. В случае аварии на одной из этих линий необходимо будет вводить ограничение потребления энергии в северных регионах на 40%, в южных регионах - до 85% (Баткенская область - 85%, Ошская область - 50%).

Высокий уровень коммерческих потерь ограничивает возможность капитализации электроэнергетики и снижает возможности осуществления ее технологической модернизации, привлечения прямых иностранных инвестиций для ее развития.

Цель: Основной целью энергетического сектора является обеспечение энергетической безопасности Кыргызской Республики и развитие экспортного потенциала.

Задачи: (1) обеспечить надежность и бесперебойность поставок электроэнергии, прежде всего внутренним потребителям; (2) обеспечить реализацию сбалансированной тарифной политики, обеспечивающей покрытие затрат энергетических компаний; (3) достичь сокращения потерь как технических, так и коммерческих; (4) улучшить финансовое и корпоративное управления в энергетике, усилить коммерческую и финансовую дисциплину; (5) вывести энергетика на рентабельный уровень; (6) развивать конкурентные преимущества Кыргызской Республики на региональном рынке электроэнергии; (7) совершенствовать условия привлечения инвестиций в проекты гидроэнергетики.

Реализация намеченных задач развития электроэнергетики позволит Кыргызстану к 2017 году стать крупным производителем электроэнергии в регионе, полностью обеспечить электроэнергией население и увеличить экспорт электроэнергии в соседние страны.

Политика и меры. В сфере развития мощностей предстоит обеспечить начало строительства Камбаратинской ГЭС-1 и Верхненарынского каскада ГЭС (4), продолжить строительство Камбаратинской ГЭС-2 по вводу второго гидроагрегата и проработать вопрос строительства каскада ГЭС на реке Сары-Джаз.

Для обеспечения независимости электроснабжения республики от сетей соседних государств намечено завершить строительство подстанций 500/220/35 кВ "Датка" на юге республики, "Кемин" на севере республики и ЛЭП 500 кВ "Датка-Кемин" протяженностью 410 км.

Для обеспечения экспортного потенциала необходимо подготовить ТЭО и начать строительство линий передач ВЛ 500 кВ "Кемин-Алма-Ата", линию передач ВЛ 500 кВ "Кыргызстан-КНР" и линию передач ВЛ 500 кВ "Датка-Худжент" (Проект "CASA-1000").

Неизменными будут меры политики, направленные на финансовое оздоровление электроэнергетического сектора, для чего необходимо достигнуть показателя потерь



электроэнергии не более 12% и 100% сбора по выставленным счетам, сроки дебиторской задолженности не должны превышать трех месяцев, что позволит увеличить объем финансовых средств на улучшение технического состояния энергокомпаний.

Предстоит разработать тарифную политику, направленную на решение организационных и финансовых вопросов развития отрасли. Утверждение тарифов будет производиться с учетом полного покрытия затрат на производство, передачу, распределение и реализацию электрической и тепловой энергии, привлечение инвестиций, и процентную ставку их возврата, а также необходимых объемов работ по обновлению основных фондов и обеспечению надежности работы энергосистемы.

Рост цен на энергоресурсы - это устойчивая тенденция, которая будет продолжаться, поэтому предстоит: (i) улучшить систему государственного регулирования и стимулирования энергосбережения; (ii) усилить роль органов государственной и местной власти, общественных организаций в вопросах энергосбережения и энергоэффективности зданий; (iii) создать условия для применения энергоэффективных технологий для зданий и сооружений; (iv) развивать применение возобновляемых источников энергии.

Политика энергосбережения должна стать неотъемлемой частью всех стратегий развития: государства в целом, областей и местных органов власти. Каждая семья должна стремиться к экономии энергии. Необходимо создать систему нормативов и экономических стимулов для снижения энергоемкости и электроемкости экономики.

Одним из важнейших направлений развития энергетического сектора страны станет продвижение возобновляемых источников малой энергетики через создание благоприятных условий для инвестирования в данный сектор.

### **10.3. Горная добыча**

Текущее состояние. После распада СССР горнодобывающая промышленность Кыргызстана пришла в упадок. Часть рудников и шахт была законсервирована, на остальных производство продукции по различным причинам было сокращено. Выдача без всестороннего экономического обоснования лицензий на право пользования недрами всем желающим практически на бесплатной основе и с повсеместными нарушениями порядка выдачи лицензий привело к раскрытию частными структурами полной информации об объемах геологических исследований страны за последние 50 лет. Среди более 900 лицензиатов нет ни одной структуры, которая имела бы положительный опыт работы в области горных разработок, что свидетельствует о критической ситуации в данной сфере экономики. Политика в сфере горной добычи не отстаивала интересы государства и заключалась в целенаправленном выводе данной сферы из-под контроля государства. В результате государственные органы не имели возможности запретить спекуляцию лицензиями и передачу прав на пользование недрами путем продажи учредительной доли предприятия, владеющего лицензией, а также поставить заслон перед удерживающими годами лицензии на перспективные месторождения без проведения работы и привлечения инвестиций. Из-за этого ни одно значимое месторождение полезных ископаемых, кроме проекта "Кумтор", за 20 лет в эксплуатацию введено не было.

Несмотря на обширный объем разведанных и подтвержденных запасов драгоценных металлов и минерального сырья в настоящее время в республике работают всего 4 горнорудных предприятия: Кумторский и Макмальский золотодобывающие (15-18 тонн в год, 0,2-0,5 тонн в год), Хайдарканский ртутный (300-320 т в год) и Кадамжайский сурьмяный (1,5 тыс. тонн в год). Кроме того, действуют небольшие рудники по добыче золота - Джамгыр, Терексай, Солтон-Сары и Иштамберды.

В настоящее время горнодобывающая промышленность представлена следующими отраслями:

Золотодобывающая промышленность. Запасы золота учтены на 1 ноября 2012 года по 60 месторождениям золота в объеме 448 тонн, в том числе по 36 коренным месторождениям объем разведанных и подтвержденных запасов составляет 443 тонны, а по 24 месторождениям россыпного золота - 5 тонн. Из всех месторождений коренного золота в настоящее время разрабатываются 5 - "Кумтор", "Макмал", "Солтон-Сары", "Терек" и "Тереккан". Подготовлены к промышленному освоению 6 месторождений коренного золота ("Джеруй", "Талдыбулак Левобережный", "Андаш", "Бозымчак", "Иштамберды", "Куру-Терек"), по которым составлены

проекты на разработку или завершается проектирование. На остальных объектах проводятся геологоразведочные и поисковые работы.

Текущее состояние. В данной области сейчас числятся 258 лицензий, в том числе 225 на поиск и разведку и на разработку. Такое количество лицензий привели к бесконтрольности и вседозволенности. Установлено, что лицензии изначально выдавались не для организации производства или пополнения государственных запасов, а для спекуляции ими, а также для продажи устанавливаемых запасов в качестве перспективных активов частных компаний на международных фондовых биржах. От реализации таких акций собственник недр - государство ничего не получает. При попустительстве должностных лиц (за 20 лет) к настоящему времени основная часть первоначально полученных лицензий на месторождения золота по несколько раз перепроданы частным структурам.

Политика и меры. (i) В связи с вступлением в силу новой редакции [Закона](#) "О недрах" необходимо продлить все ранее выданные лицензии на золоторудные месторождения общегосударственного масштаба; (ii) необходимо на одной лицензионной площадке урегулировать вопросы отношений государства с лицензиатами, претендующими на право проведения поисковых и разведочных работ. Необходимо усилить контроль и надзор за соблюдением лицензионных условий и законодательства КР, за несоблюдение условий лицензионных приложений ужесточить меры ответственности вплоть до отзыва лицензий. При этом все эти действия не должны затрагивать добросовестных инвесторов, выполняющих свои обязательства в рамках инвестиционных соглашений.

Цветная металлургия. Сырьевую базу ртути составляют запасы ртутных и комплексных ртутно-сурьмяно-флюоритовых руд месторождений "Хайдаркан", "Новое", которые разрабатываются Хайдарканским ртутным комбинатом. Разведанные запасы сурьмы в сурьмяных и комплексных рудах месторождений "Кадамжай", "Терек", "Хайдаркан", "Новое", "Кассан", "Северный Акташ" и "Абшир" составляют в сумме 265 тыс. тонн. Разведанные месторождения урана в республике отработаны и последние 30 лет Карабалтинский горнорудный комбинат работал на привозном сырье из Казахстана. Собственной сырьевой базы комбинат не имеет и его дальнейшая деятельность в ближайшие годы зависит от внешних поставок уранового сырья. Крупные запасы олова и вольфрама сосредоточены на месторождениях "Трудовое", "Учкошкон" и "Кенсу" и составляют в сумме 208 тыс. тонн олова и 125 тыс. тонн вольфрама. На месторождение "Трудовое" составляется проект его промышленного освоения, начало добычи возможно не ранее 2013 года.

Угледобывающая промышленность. Угольная промышленность находится в кризисном состоянии. Разведанные запасы угля составляют 1,3 млрд. тонн, предварительно оцененные - еще около 2,0 млрд. тонн. Геологические запасы и прогнозные ресурсы коксующихся углей достигают 260 млн. тонн, что позволяет начать работы по их разведке и планировать строительство коксохимического производства. Одной из основных проблем отрасли является неудовлетворительное состояние угольной и нефтегазовой промышленности, которые по своему потенциалу способны полностью удовлетворить потребности страны в угле и, частично, в нефтепродуктах. Такое положение обусловлено высокими затратами на транспортировку угля, отсталой технологией добычи, большим износом основных производственных фондов, достигающим 95%, неэффективностью большинства угольных компаний в условиях уменьшения спроса на уголь и снижения платежеспособности потребителей. Многие угольные шахты и разрезы, заложенные 40-50 лет назад, отрабатывают запасы угля, которые являются нетехнологичными. Шахтный фонд изношен, используемое оборудование, в основном, не соответствует технологическим требованиям сегодняшнего дня. Резкий рост железнодорожных тарифов и падение спроса на уголь привели к снижению объемов добычи угля и, как следствие, росту удельных затрат на его производство. Кроме того, на многих предприятиях работа ведется с грубейшими нарушениями нормативных правовых актов КР в области промышленной безопасности и трудового законодательства. Главными причинами кризисного состояния угольной промышленности являются отсутствие эффективного собственника, низкий уровень менеджмента.

Текущее состояние. В северных регионах республики значительные угольные месторождения расположены в Нарынской и Иссык-Кульской областях. Однако именно для данного региона отмечается преобладание на внутреннем рынке казахстанских углей. Лицензионные соглашения с 13 компаниями, по разработке месторождений "Турук", "Кара-Кече", "Мин-Куш" и "Жыргалган" в течение длительного времени в полном объеме не выполняются,

поскольку все лицензиаты не располагают карьерным оборудованием для эффективного освоения указанных месторождений. Угольные месторождения разделены на множество участков для привлечения большего количества недропользователей, что является грубейшим нарушением технологических требований на горные выработки. При этом объем добычи угля на них не составляет даже 10 процентов от зафиксированных в лицензионном соглашении показателей. Отношения недропользователей с государством не определены ни генеральным соглашением, ни экономическим контрактом, ни другими регулирующими документами. В результате отсутствует контроль со стороны государства за добычей угля всеми недропользователями без разработки и утверждения технического проекта на осуществление горных выработок.

На юге страны месторождения "Таш-Кумыр", "Сулукта", "Кызыл-Кия", "Кок-Янгак" и другие разбазарены между более чем 30 частными структурами, из которых ни одна не предложила действенную инвестиционную программу освоения месторождений. От кыргызских углей оказались отрезанными тепловые электростанции Узбекистана и Казахстана, расположенные в Ферганской долине, а также большая часть населения.

Политика и меры. Провести инвентаризацию инвестиционных соглашений и аннулировать все лицензии, выданные на разработку угольных месторождений, в случае невыполнения лицензиатами условий лицензионных соглашений (лицензионных приложений).

Нефтегазодобывающая промышленность. Разведанные запасы нефти составляют 97,4 млн. тонн, извлекаемые - 11,6 млн. т, газа - 4,9 млрд. куб. м. На территории Джалал-Абадской, Ошской и Баткенской областей разрабатываются 15 нефтегазовых месторождений.

Текущее состояние. Все нефтегазовые месторождения были открыты более 70 лет назад, находятся на поздней стадии разработки и выработаны почти на 70%. Из оставшихся запасов нефти 80% являются трудно извлекаемыми. Самые новые нефтяные скважины, пробуренные в 1992 году, уже имеют амортизацию в 30%. Естественное снижение объемов добычи за счет всех этих факторов составляет 5 тыс. тонн нефти ежегодно. Уровень добычи природного газа снижается вследствие выработки месторождений, износа оборудования, а также из-за отсутствия финансирования.

На руках недропользователей находятся 38 лицензий на проведение геологоразведочных работ и 14 с целью разработки разведанных запасов. Основная часть лицензиатов, являются несостоятельными структурами, которые с целью получения лицензии представляли любые фиктивные документы о возможности финансирования работ, а иные зарегистрировались накануне получения лицензий. Несмотря на невыполнение недропользователями условий ранее заключенных Соглашений, сроки лицензий не раз продлевались. Неправильное отношение государства к выдаче лицензий приводят к тому, что инвесторы для развития нефтегазовой отрасли не приходят.

Политика и меры. Провести инвентаризацию инвестиционных соглашений и аннулировать все лицензии, выданные на разработку нефтегазовых месторождений, в случае невыполнения лицензиатами условий лицензионных соглашений (лицензионных приложений).

Месторождения строительных материалов. На территории республики разведаны сотни месторождений строительных материалов, горнорудного и химического сырья. На их базе работают 3 цементных завода проектной мощностью 1 млн. тонн в год (Кантский комбинат), 300 тыс. тонн (ОсОО "Технолин") и 70 тыс. тонн (Курментинский завод), десятки кирпичных заводов и карьеров по добыче песчано-гравийной смеси, песков, суглинков и глин, известняков, гипса. Созданная сырьевая база строительных материалов почти полностью обеспечивает потребности республики на длительное время, и при необходимости в короткие сроки могут быть разведаны новые месторождения строительных материалов.

Текущее состояние. Вопреки здравому смыслу и нарушая технологический принцип разработки, разбив единое месторождение сырья на несколько участков выдаются лицензии разным структурам. Например, месторождение "Карагайлыбулак" в Кеминском районе разбито на 4 участка. Таким образом, имея большой потенциал для экономики, нерудное сырье, в то же время, стало сферой извлечения должностными лицами незаконных доходов и практически выведено из под контроля государства. Соответствующие службы, ссылаясь на нехватку бюджетных средств, давно перестали с выездом на место определять объемы добываемых нерудных материалов на лицензионной площадке, контролировать правильность выполнения горных или других выработок, что дает основание для недропользователей осуществлять любые противозаконные действия.

Политика и меры. (i) Необходимо приостановить действие 74 лицензий, используемых в настоящее время в области нерудных материалов; (ii) Правительству необходимо на одной лицензионной площадке построить соответствующую систему отношений государства с лицензиатами, претендующими на право проведения поисковых и разведочных работ.

Общие проблемы горнодобывающей отрасли связаны, в основном, с незавершенностью реформ и несовершенством регулятивной базы в сфере недропользования. На уровне государства отсутствует конкретная программа по концептуальному и стратегическому видению развития отрасли на несколько лет вперед, что усложняет проведение реформ отсутствием конкретных постановочных целей и задач. Процедура оформления доступа к недропользованию усложнена и требует многочисленных согласований, экспертиз, соглашений. Некоторые положения действующих законов "["О недрах"](#)", "["О нефти и газе"](#)", "["Об угле"](#)", "["О соглашениях о разделе продукции при недропользовании"](#)", "["О концессиях и концессионных предприятиях"](#)" и других подзаконных актов противоречат друг другу или допускают их двоякое толкование. Не урегулирован ряд вопросов собственности на горное имущество и землепользование при разработке месторождений. Законодательство о недропользовании допускает высокий уровень вмешательства государственных и местных органов в хозяйственную деятельность компаний, предоставляет чрезмерные полномочия должностным лицам решать вопросы на свое усмотрение. Изученные месторождения передаются от одного инвестора к другому.

Инфраструктурные карты, являющиеся основой для проектирования новых горнодобывающих предприятий, рассредоточены в различных ведомствах и труднодоступны для недропользователей. Подавляющая часть геологической информации хранится на ветхих бумажных носителях, возможная ее потеря катастрофически скажется на развитии геологической отрасли и, как следствие, горнодобывающей промышленности. Перевод ее на электронные носители идет медленными темпами.

Цели развития горнодобывающей отрасли:

- увеличение дохода от горного сектора через диверсификацию производства и интеграцию в мировую экономику;

- создание благоприятного инвестиционного климата для всех недропользователей независимо от форм собственности и страновой принадлежности;

- освоение новых месторождений полезных ископаемых и создание дополнительных рабочих мест;

- внедрение передовых горнодобывающих технологий и противодействие применению расточительных и экологически вредных методов добычи;

- внедрение механизма государственного регулирования, направленного на соблюдение баланса интересов недропользователей, государства и общества.

Государственная политика в горнодобывающей отрасли будет направлена на соблюдение баланса интересов государства, инвестора и местного сообщества.

Задачи: (1) создание благоприятных условий в области законодательства и государственного регулирования; (2) совершенствование геологической инфраструктуры; (3) ускоренное развитие золотодобывающей отрасли путем ввода в эксплуатацию уже подготовленных месторождений; (4) ускоренное восстановление угольной и нефтегазовой промышленности путем ввода в эксплуатацию новых месторождений и увеличения добычи на разрабатываемых месторождениях; (5) выполнение обязательств в рамках Инициативы повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИПДДО); (6) обеспечение доступа к базе данных по месторождениям; (7) реализация рационального и комплексного освоения минеральных ресурсов, с широким применением малоотходных и безотходных производств и минимизацией влияния на экологию окружающей среды.

Политика и меры. Государственная политика в сфере недропользования будет построена на основе поддержания баланса интересов государства и горнодобывающего бизнеса. Базовым принципом политики должно стать создание условий для всемерного развития частной инициативы. Правительство Кыргызской Республики полностью возлагает миссию развития горной промышленности на частный сектор, который должен принять на себя коммерческие риски через обеспечение финансовыми и человеческими ресурсами в рамках простых, четких и прозрачных правил, сформулированных законодательством о недропользовании.

Учитывая высокую капиталоемкость горнодобывающих проектов и дефицит внутренних финансовых ресурсов, меры политики будут ориентированы на активную поддержку действующих инвесторов и привлечение "новых" инвестиций. Благоприятный инвестиционный климат для "новых" инвестиций будет создаваться при наличии гарантий соблюдения прав действующих и потенциальных инвесторов.

Намечена либерализация условий горнодобывающего бизнеса, снижение чрезмерных контрольных функций государства путем замены административного контроля более действенными рыночными (экономическими) регуляторами, установление возможности аннулирования прав на разработку месторождений только по решению судов, исключение рейдерских захватов, обеспечение постепенного перехода от административно-правового управления к гражданско-правовому регулированию. В контрольной политике государства над недропользованием будет осуществляться нормативный подход с ясными, четко сформулированными нормами и критериями.

Конкретными мерами политики будут: (i) разработка и принятие среднесрочной стратегии развития горнодобывающей отрасли; (ii) принятие второго пакета законопроектов о концессиях, о горных концессиях, соглашениях о разделе продукции, в перспективе возможно объединение данных законов и [Закона](#) "О недрах" в единый кодекс о недрах, направленных на развитие горнодобывающего бизнеса; (iii) упрощение оформления прав доступа к недрам и администрирования недропользования будет осуществлено через введение практики оформления прав недропользования по принципу "единого окна"; (iv) принятие подзаконных актов по реализации новой редакции [Закона](#) Кыргызской Республики "О недрах", создание в кратчайшие сроки конкурсных межведомственных комиссий по месторождениям общегосударственного масштаба, а также аукционов по другим месторождениям. Принципиальный отказ от переговорного метода оформления прав недропользования и переход к конкурсно-аукционному способу распределения лицензий, концессий, утверждение Правительством положения о конкурсах и аукционах, предусматривающего применение прозрачных процедур конкурсов и аукционов торгов; (v) обеспечение широкого и свободного доступа к геологическим фондам на платной основе, запрещение выдачи в пользование оригиналов фондовой информации и ускоренный перенос ее на электронные носители; (vi) повышение ответственности недропользователей за уход с мест разработок без проведения рекультивации, за несвоевременное представление полученной ими геологической информации и за незаконную добычу полезных ископаемых; (vii) отмена требования проектирования геологоразведочных и эксплуатационных работ только аттестованными местными проектными компаниями; (viii) пересмотр законодательства в части уголовной и административной ответственности лиц, препятствующих добросовестному осуществлению деятельности горнодобывающими предприятиями.

#### **10.4. Транспорт и коммуникации**

Текущее состояние. Ограниченность финансовых ресурсов на содержание, эксплуатацию и развитие инфраструктурной системы страны в последние годы привели к значительной деградации и износу. Ограниченность бюджетных средств не позволяет увеличить объем государственных инвестиций, направляемых на восстановление инфраструктурной базы и реализацию новых проектов. На сегодняшний день реабилитация существующих дорожных сетей и строительство новых осуществляется за счет значительного объема кредитных средств, полученных под государственную гарантию.

Однако кредиты не позволяют покрыть полную потребность в финансировании транспортной инфраструктуры.

Исходя из того, что транспортная инфраструктура, обеспечивающая автомобильные, авиационные и железнодорожные перевозки, находится в критическом состоянии, а объем грузопассажирских перевозок ежегодно возрастает до 10% в год, стратегическим целевым направлением развития будет повышение транспортного транзитного потенциала страны для улучшения доступности населения к рынкам товаров и услуг.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач: (1) реабилитация пяти маршрутов автомобильных дорог, представляющих собой международные транспортные коридоры; (2) сохранение и улучшение внутренней сети автомобильных дорог с твердым покрытием; (3) обеспечение транспортной независимости страны; (4) разработка ТЭО и начало строительства железной дороги Китай-Кыргызстан-Узбекистан и железно-дорожной ветки,

соединяющей север и юг страны; (5) воздушно-транспортного узлового центра; (6) внедрение системы электронного правительства и переход на цифровое телерадиовещание; (7) разработка ТЭО и строительство альтернативной автомобильной дороги Север-Юг.

Принимая во внимание, что основным видом транспорта, используемым в Кыргызской Республике, является автомобильный транспорт, основным приоритетом в среднесрочной перспективе является удовлетворение потребностей населения в пассажирских и грузовых транспортных перевозках, обновление и пополнение парка автотранспортных средств, а также сохранение и развитие дорожной сети.

Политика и меры в сфере развития транспортных услуг в целом будут направлены на внедрение механизмов государственно-частного партнерства в дорожно-транспортном комплексе. Предстоит создать максимально благоприятные условия для привлечения в этот сектор экономики частных инвестиций, включая прямые иностранные, а также содействовать дальнейшему расширению участия всех потребителей в развитии инфраструктурных проектов.

Решение первой задачи будет осуществляться в рамках программы экономического сотрудничества стран Центральной Азии (ЦАРЭС), предусматривающей согласованную региональную деятельность пассажирского и грузового транспорта. Странами ЦАРЭС разработан план действий по устранению препятствий для развития торговли и транспортного сообщения. Кыргызская Республика является активным участником данной программы и намерена инициировать регулятивные реформы, параллельно сохраняя и улучшая участки региональной дорожной инфраструктуры. Необходимо реабилитировать следующие пять международных транспортных коридоров:

Суусамыр - Талас - Тараз (протяженностью 199 км);
Бишкек - Нарын - Торугарт (протяженностью 539 км);
Ош - Баткен - Исфана (протяженностью 360 км);
Каракол - Тюп - Кеген (протяженностью 76 км);
Исфана - Сулюкта - Худжанд до границы с Республикой Таджикистан (протяженностью 44 км)

Для решения задачи по сохранению и улучшению внутренней сети автомобильных дорог ежегодно необходимо будет: (1) восстановить слой износа автодорог путем устройства шероховато-поверхностной обработки на протяжении свыше 300 км; (2) произвести капитальный ремонт не менее 150 км автодорог с укладкой асфальтобетонного покрытия.

В целях обеспечения сохранности автомобильных дорог предусматривается усиление транспортного контроля по регулированию допустимых весовых и габаритных параметров. В рамках этого мероприятия планируется разработка и принятие нормативных правовых актов по запрету въезда на территорию Кыргызской Республики автотранспортных средств, превышающих весовые и габаритные параметры (осевые нагрузки) в соответствии с Соглашением о массах и габаритах транспортных средств, осуществляющих межгосударственные перевозки по автомобильным дорогам государств-участников СНГ.

Решение задачи по обеспечению транспортной независимости страны будет осуществляться через строительство новых объездных автомобильных дорог. Общая протяженность объездных автомобильных дорог, строительство которых планируется в обход территорий соседних государств, составляет порядка 170 км. Основная доля по строительству объездных автодорог приходится на Баткенскую область - требуется построить около 125 км автодорог.

В рамках решения четвертой и пятой задач в первом квартале 2013 года будет разработано ТЭО проекта строительства железной дороги Китай-Кыргызстан-Узбекистан, что позволит в дальнейшем принять обоснованное инвестиционное решение и приступить непосредственно к процессу строительства железной дороги. Также, будет подготовлено ТЭО строительства железнодорожной линии, соединяющей север и юг страны. Будет проведена реконструкция и модернизация аэропортов "Ош", "Иссык-Куль", "Баткен", "Исфана", "Манас" и создание на его базе авиатранспортного хаба.

В рамках решения шестой задачи для проведения единой государственной политики в области связи и инфокоммуникационных технологий, а также обеспечение единства информационного пространства и эффективного использования инфокоммуникационной инфраструктуры будет разработана Концепция развития и модернизации электронного правительства, также внедрение цифрового телерадиовещания.



Для решения седьмой задачи по соединению северных и южных регионов республики альтернативной автомобильной дорогой необходимо провести работы по привлечению инвестиций для разработки ТЭО и строительства автомобильной дороги.

(В редакции Указа Президента КР от [27 сентября 2013 года УП N 194](#))

## 10.5. Туризм и индустрия услуг

Туризм играет важную роль в решении социальных проблем, создавая дополнительные рабочие места и повышая благосостояние населения, в частности в сельской местности. В настоящий момент туризм является одним из приоритетных направлений оживления экономики. ЮНЕСКО признает туризм одним из главных факторов культурного и гуманитарного развития, способствующего сохранению мира и сближению народов путем ведения "диалога между культурами".

Текущее состояние. Индикатором успеха в сфере туризма являются доходы, поступившие за счет средств иностранных граждан. Согласно данным 2011 года, доход от туризма составил более 630 миллионов долларов США и более 800 тыс. туристов посетили республику в 2011 году. При этом доля ВВП от сферы туризма за последние 5 лет колеблется в пределах 4%.

Однако туристский потенциал страны используется далеко не в полной мере. Согласно прогнозу Всемирной туристской организации, Кыргызстан при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры способен принимать в год до 2,5 млн. иностранных туристов, что превышает показатель 2011 года в 3 раза.

Республика обладает высоким туристско-рекреационным потенциалом, на ее территории сосредоточен широкий спектр уникальных природных и рекреационных ресурсов, объекты национального, культурного и исторического наследия.

Вместе с тем существует ряд проблем, которые сдерживают дальнейшее развитие сферы туризма. Одной из основных является низкий уровень развития туристской инфраструктуры, отсутствие качественной придорожной инфраструктуры практически на всех автомагистралях страны.

Не на должном уровне организована комплексная система безопасности. Отели и гостиницы обязаны гарантировать и обеспечивать своим постояльцам как имущественную, так и физическую безопасность. Только тогда эта сфера бизнеса может стать конкурентоспособной.

Одной из главных проблем в дальнейшем развитии туристической сферы является невысокое качество обслуживания и низкий уровень навыков обслуживающего персонала, который не позволяет Кыргызстану достойно конкурировать на международных и региональных рынках туризма. Несмотря на то, что высшие учебные заведения республики ведут обучение управленческого звена, на рынке образования практически нет предложений по обучению технического персонала.

Все вышеперечисленные проблемы могут привести к дальнейшему снижению конкурентоспособности отечественного туристского продукта на мировом и внутреннем туристских рынках. Принимая во внимание имеющийся потенциал и текущие проблемы, сформулирована основная цель: Кыргызстан должен стать одним из региональных центров туризма в Центральной Азии.

Политика и меры. Для достижения обозначенной цели будут предприняты следующие меры по: (i) созданию туристических кластеров, что предполагает сосредоточение в рамках ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта; (ii) разработке дополнений в [Закон](#) Кыргызской Республики "О туризме"; (iii) развитию системы подготовки кадров в сфере туризма посредством повышения квалификации и подготовки кадров управленческого звена и обслуживающего персонала; (iv) проведению культурно-спортивных мероприятий среди стран и народов мира для продвижения туризма в Кыргызстане, в том числе Всемирных игр кочевников; (v) созданию международного форум-центра на побережье оз. Иссык-Куль для проведения политических и экономических форумов, а также крупных национальных мероприятий; (vi) реализации масштабного пилотного проекта по созданию придорожных гостиниц, кемпингов, парковки для легкового и грузового автотранспорта и сопутствующей инфраструктуры на ключевых автомагистралях. Подобные проекты станут точками роста регионов, вокруг которых активизируется развитие малого и среднего бизнеса.

При этом, неременным условием развития туристической отрасли должно стать обеспечение устойчивости экосистем и природных ландшафтов, как объекта туристических продуктов и потенциала роста туризма в Кыргызстане.

## **Глава 11**

### **Экономическое развитие регионов**

Развитие регионов важнейшая задача для страны, поскольку именно экономическая и социальная устойчивость регионов дает устойчивость страны в целом, а экономические связи регионов позволяют связать воедино всю экономику страны. В соответствии с поставленными целями и задачами настоящего документа развитие каждого региона будет связано с национальными проектами, созданием эффективных экономических зон, особенно в сельском хозяйстве, которые будут учитывать особенности региональной диверсификации экономики страны. Улучшение общего делового климата, инфраструктуры торговли, дорожной сети, расширение полномочий местных органов власти в бюджетной, налоговой сфере, позволят развить малый и средний бизнес в регионе, повысить качество жизни, увеличить темпы роста экономики региона, обеспечить дальнейший рост объема розничного товарооборота и рыночных услуг населению.

В регионах есть или будут развиваться определенные приоритетные направления, которые станут "локомотивом" и соберут вокруг себя предприятия других отраслей экономики региона, с тем, чтобы выйти на реальные результаты через несколько лет. Здесь решающую роль будут играть местные предприниматели и власти, что даст возможность выбора таких направлений, которые приведут к развитию малого и среднего предпринимательства. Для регионов такие предприятия, это ключ к занятости населения и возможность для дальнейшего социального и экономического развития.

Основную роль для реализации данной задачи будут играть технополисы в области легкой и перерабатывающей промышленности, в которых будут созданы необходимые условия в виде производственных помещений и инфраструктуры (подъездные пути, обеспечение водо- и электроснабжения).

Остро стоит вопрос о развитии приграничных территорий, в которых экономические и социальные задачи тесно переплетаются с вопросами безопасности государственной границы. Для таких территорий будут предложены особые меры экономического стимулирования, решения социальных вопросов, чтобы закрепить и привлечь население к расширению экономической деятельности. Будут предусмотрены различные льготы для проектов, направленных на создание предприятий в приграничных зонах, которые дают возможность создания новых рабочих мест и резко стимулируют развитие экономики территории. Наряду с этим, вопросы дальнейшего укрепления и развития приграничных населенных пунктов областей республики будут отдельно включены в стратегические программы развития страны и регионов.

В течение пяти последующих лет в развитие регионов будет особое внимание уделено развитию сельского хозяйства, как стратегической отрасли экономики. Для решения проблемы нехватки поливной воды будут реализованы национальные проекты по строительству и реабилитации оросительных систем. Развитие ирригации должно идти одновременно с расширением работы по поддержанию и ремонту существующих систем и сохранения водных ресурсов. Также будут реализованы другие проекты, направленные на развитие семеноводческих хозяйств, животноводства, ветеринарной службы и т.д. В реализации таких проектов необходима поддержка местных фермеров, товаропроизводителей, а задача местных властей вести работу, чтобы инвестиции были использованы эффективно и дали реальный рост экономики регионов.

Развитие экономики регионов сдерживается недостатком транспортной инфраструктуры, которая не позволяет снизить транспортные издержки производителей продуктов. В целом для страны, предусмотрены национальные проекты, направленные на строительство дорог, которые важны для всех регионов. Правительство будет выделять средства на ремонт и реабилитацию существующих дорог в регионах и в тоже время проведет переговоры с международными финансовыми организациями по выделению кредитных ресурсов для новых проектов.

Отдельно стоит вопрос о сохранении и развитии потенциала региональных сельхозпроизводителей в преддверии вступления страны в Таможенный союз. В этом направлении необходимо повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, развитие новых



форм кооперации, создание крупных агропромышленных кластеров ориентированных на экспорт местной продукции в страны СНГ.

Предприниматели регионов испытывают нехватку кредитных ресурсов для развития бизнеса, поэтому будут приняты меры к расширению числа филиалов банков в регионах, уменьшению рисков кредитных институтов, повышению финансовой культуры предпринимателей, чтобы снизить процентные ставки по кредитам. Правительство будет использовать различные инструменты для оказания помощи сельскому хозяйству: выделение финансовых средств для программ кредитования приоритетных направлений сельского хозяйства в регионах, лизинг сельхозтехники, гарантированная покупка сельхозпродуктов для государственных организаций и другие меры.

Значительный вклад в экономику страны и регионов вносят крупные инвестиционные проекты по разведке и добыче золота, других полезных ископаемых на имеющихся и строящихся месторождениях. Местные власти совместно с местным сообществом должны обеспечить благоприятный деловой климат для законопослушных инвесторов и искать взаимоприемлемые решения возникающих проблем, особенно в области экологии, развития местной экономики. Важно обеспечить прозрачность расходования и общественный контроль, за средствами, поступающими в местный бюджет от работы на месторождениях. Правительство будет совершенствовать законодательство в области недропользования, чтобы найти оптимальные модели долгосрочных взаимовыгодных отношений между инвесторами и местным сообществом.

Развитию экономики регионов будет способствовать возобновление работы простаивающих предприятий, использующих местные сырьевые ресурсы, также совершенствование налоговой системы, поощряющей развитие местной экономики, поддержка приоритетных направлений экономики регионов, содействие продвижению отечественных товаров из регионов на внешние рынки. Ожидается, что во всех регионах произойдет дальнейшее развитие отраслей сельскохозяйственного производства и перерабатывающей промышленности, малого и среднего бизнеса, улучшится качество жизни в регионах, существенно снизятся диспропорции в развитии регионов страны.

## **Глава 12**

### **От распыления инвестиций к их концентрации (национальные проекты)**

Последние шесть лет показали, что необходимо коренное изменение характера национального проектирования. В основу национальных проектов должна быть положена предельно ясная система анализа современных проблем страны и четкая постановка задач по их решению. Следует отказаться от порочной практики "пожарной команды" в государственном управлении и реагирования на уже случившиеся факты, надо переходить на практику перспективного планирования - "лучше предупредить болезнь, чем лечить ее последствия". Должен быть обеспечен категорический отказ от "остаточного принципа" финансирования национальных проектов, проектов развития.

В программах Правительства должна быть поставлена ясная задача добиться того, чтобы все национальные проекты реализовывались в полном объеме и в необходимые сроки. Государство должно жестко бороться с любыми формами саботажа и коррупции при реализации национальных проектов страны.

Должно быть понимание, что национальный проект - это не панацея для решения всех проблем Кыргызстана. Также национальные проекты - не простое перераспределение финансовых ресурсов.

Прежде всего, реализация национальных проектов - это революция взглядов на развитие государства. Сами по себе проекты - это векторы, которые показывают направления развития, выбранные для качественного изменения жизни в стране.

Проектный подход хорош тем, что он выхватывает ключевые сферы развития государства. Эти проекты должны указывать направления деятельности на годы вперед. При этом не менее важна задача - проведение параллельных с реализацией проектов мероприятий по модернизации самих отраслей.

Национальные проекты должны быть задуманы и спланированы таким образом, чтобы Правительство, министерства, местные власти просто вынуждены будут теперь решать и другие, давно "зависшие", связанные с проектами вопросы. Системная реформа экономики и

национальные проекты должны дополнять друг друга в целях выхода на оптимальное решение задач экономического развития страны.

Нехватку финансирования испытывают здравоохранение, оборона, образование, сельское хозяйство и т.д. Но помочь всем одновременно и разом невозможно. Денежные средства должны распределяться и идти туда, где нужно спасти отрасль или ее часть не от бедственного положения, а от полного разрушения, после которого уже никакие средства в рамках структурных реформ или программ развития не помогут.

Так, в 2011 году были повышены зарплаты в здравоохранении и образовании. Есть обоснованная критика такого решения: а как же другие социальные и бюджетные работники, которых нельзя причислить к здравоохранению или образованию? Правительство пошло на это в качестве первого шага, потому что в этих сферах особо критическая ситуация. Если потерять и этих врачей и учителей, которые остались только ради идеи, просто некому будет осваивать деньги в рамках новой модели здравоохранения и образования в будущем.

Идеология финансирования национальных проектов - это точечные вложения с максимальной эффективностью. Они не предполагают замещения частных инвестиций за счет государственных средств.

Финансовые средства государства должны, прежде всего, быть направлены в те проекты, где проведена подготовительная работа.

Если использовать средства национальных проектов именно таким образом, они приумноженными вернутся в экономику ростом национального продукта, новыми налоговыми поступлениями, новыми рабочими местами. Это позволит и дальше решать насущные проблемы. Просто потраченные на дотации деньги и ситуацию не исправят и навсегда исчезнут из ресурсов государства.

Безусловно, существует угроза хищений, саботажа на местах в ходе реализации национальных проектов. Первое и необходимое условие преодоления таких проявлений - это качественное планирование и определение четкого регламента взаимодействия всех участников проектов.

Второе условие - это организация мониторинга и контроля продвижения проектов на всех этапах. Необходимо использовать современные управленческие и информационные технологии, в том числе такие технологии, которые позволяют вести контроль над исполнением проектов в автоматизированном режиме.

Третье необходимое условие - проектный подход. Должны быть утверждены этапные контрольные показатели по каждому проекту как для министерств, так и в разрезе регионов. Их достижение должно также жестко контролироваться.

К деятельности по контролю реализации национальных проектов должен быть привлечен и общественный контроль, тем более что публичность и открытость - одни из главных принципов, которые будут заложены в самих проектах. Право на максимально полную информацию должны иметь абсолютно все политические силы, все общественные объединения. Но это не означает, что контроль должен мешать нормальной повседневной работе, превращая ее в бюрократическую волокиту. Необходима концентрация административных ресурсов на решении приоритетных задач, которые стоят перед страной и решения которых ожидают граждане нашей страны.

Государству надлежит сконцентрировать свои усилия на реализации конкретных проектов национального масштаба и отказаться от практики "распыления" инвестиций.

В течение пяти последующих лет будет реализован ряд инвестиционных проектов в стратегических отраслях экономики. Особое внимание будет уделено реализации проектов в сельском хозяйстве. Для решения проблемы отсутствия и нехватки поливной воды на юге страны и в других регионах будут осуществлены ирригационные проекты по строительству и реабилитации оросительных систем. Вместе с тем будут реализованы 8 проектов, направленных на обеспечение продовольственной безопасности, повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, развитие кооперации и создание кластеров в агропромышленном комплексе.

В энергетике будут внедрены проекты по усилению надежности энергоснабжения и повышению экспортного потенциала в энергетической отрасли (завершение разработки ТЭО и строительство Камбаратинской ГЭС-1, продолжение строительства Камбаратинской ГЭС-2, по вводу второго и третьего агрегатов, строительство Верхне-Нарынского каскада ГЭС). Для обеспечения независимости электроснабжения республики будет завершено строительство

подстанций 500/220/35 кВ "Датка" на юге республики, "Кемин" на севере республики и ЛЭП 500 кВ "Датка-Кемин" протяженностью 410 км. Также стратегические проекты в сфере энергетики будут нацелены на обеспечение энергетической безопасности. При этом, будут созданы условия для привлечения инвестиций в малую устойчивую энергетику страны.

Пристальное внимание будет уделено инфраструктурным проектам в сфере транспорта и коммуникаций. Для устранения препятствий для развития торговли и транспортного сообщения будут осуществлены проекты по строительству и реабилитации международных транспортных коридоров и автодорог (Суусамыр-Талас-Тараз, Бишкек-Нарын-Торугарт, Ош-Баткен-Исфана, Исфана-Сулюкта-Худжанд). Одним из крупнейших проектов в транспортном секторе является начало строительства железной дороги "Китай-Кыргызстан-Узбекистан". Также будет реализован проект по модернизации национальной системы организации воздушного движения (ОВД).

Также будут реализовываться инвестиционные проекты по созданию и развитию производственно-логистических комплексов на оптовых рынках "Дордой" и "Кара-Суу", строительству товаропроводящей инфраструктуры по экспорту сельскохозяйственной продукции в страны Таможенного союза и реализации проекта "Технополиса для текстильно-швейного производства".

## **ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годов подразумевает, что государство в целом сможет акцентировать и сконцентрировать работу на реализации ключевых реформ и развитии стратегических направлений. Стратегия будет являться каркасом для долгосрочного динамичного развития.

Главным результатом пятилетней работы по реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызстана должно стать окрепшее демократическое светское государство с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения.

Также, за период 2013-2017 годов важно укрепить закладываемые основы правового государства с работоспособными системами государственного управления, экономического и социального развития, общественной и национальной безопасности, охраны окружающей среды. Стоит задача сформировать новую элиту Кыргызстана на профессиональной основе из представителей преимущественно молодого поколения. Укрепление правовой системы государства должно обеспечить соблюдение прав граждан и добросовестных юридических лиц, надежную защиту фундаментальных основ экономики, включая институт частной собственности.

К 2017 году произойдет перелом в тенденциях развития кыргызской экономики из потребительской в формат инвестиционной экономики, основанной на "опорных точках" развития стратегических отраслей - инвестиционных проектах национального масштаба. Вместе с тем, будет обеспечен категорический отказ от "остаточного принципа" финансирования национальных проектов, проектов развития.

Созданная в течение 5 лет платформа для структурных преобразований, реализация крупных инвестиционных проектов по наращиванию мощностей в секторе энергетики позволит к 2017 году обеспечить энергетическую безопасность страны. Будет обеспечено бесперебойное снабжение энергоресурсами по справедливой цене по всей территории страны, покрыт внутренний спрос на электроэнергию и созданы условия по доминированию Кыргызстана в экспорте электроэнергии в регионе. Будет достигнуто разумное использование природных ресурсов с соблюдением экологии.

Последовательно будет идти строительство и реконструкция не только транснациональных магистралей, но также дорог внутриреспубликанского значения. К 2017 году будет реализована идея создания мощного регионального транспортно-логистического узла. Будет произведен большой объем работ по строительству железной дороги Китай-Кыргызстан-Узбекистан, железнодорожной ветки, соединяющей север и юг страны. Начнется реализация проекта создания в Кыргызстане регионального центра авиаперевозок.

Телекоммуникационная инфраструктура получит свое развитие, будут созданы все условия для дальнейшего развития связи и расширения охвата регионов страны. Не позднее чем в 2017 году качественная связь, интернет и цифровое телевидение станут доступными в любой точке Кыргызской Республики.

В результате реализации экономической политики, очерченной в Стратегии устойчивого развития Кыргызстана, экономический рост обретет устойчивость и стабильность, бюджет будет сбалансированным, инфляция - предсказуемой, а Кыргызстан перестанут в мире ассоциировать с бедным государством и нищим народом. Позитивное влияние роста экономики станет ощутимым, возможности страны позволят решать многие социальные вопросы.

Ожидается, что при темпах роста ВВП не менее 7% в среднем за год в период 2013-2017 годов, размер ВВП составит в номинальном выражении около 630 млрд. сомов к 2017 году и увеличится в два раза из расчета на душу населения. С 1200 долларов США в 2012 году он составит более 2500 долларов США в 2017 году. Это вплотную приблизит республику к числу стран со средним уровнем доходов.

Инфляция в 2013-2014 годы будет в пределах однозначного значения (не более 9%), а с 2015 года ожидается в диапазоне 5%-7%. Государственный внешний долг будет составлять около 60% к ВВП.

Однако за сухими цифрами роста экономики мы должны видеть человека, как рост экономики улучшил его жизнь, жизнь его семьи, детей. К 2017 году ожидается, что средняя продолжительность жизни населения возрастет с 69 в 2012 году до 73 лет.

За 5 лет планируется создание более 350 тысяч дополнительных рабочих мест, а это значит, что в каждой семье должен быть как минимум один работающий. При этом средняя заработная плата в экономике возрастет с 11,5 тыс. сомов до 26 тыс. сомов к 2017 году.

Произойдет реальное, а не на бумаге, снижение уровня бедности с 37% до 25% к 2017 году или на 12%. Каждый процент снижения уровня бедности - это значительная помощь сельским жителям, где живет более 60% всего населения страны. Сельское хозяйство станет надежным и гарантированным источником доходов и благосостояния сельского населения, а также обеспечит продовольственную безопасность страны.

Фискальная система должна быть ориентирована на добросовестность и инициативность плательщиков. В целом налоговая система должна стать благоприятной для международного и регионального бизнеса, а также должна быть справедливой для крупного, среднего и малого бизнеса внутри страны.

Государство будет продолжать регулировать процессы только в тех отраслях экономики, где существует реальная угроза для жизни людей и необходима ответственность государства. В других направлениях государство будет снижать свое присутствие через сокращение регулирования бизнеса, лицензий и разрешений не менее чем в два раза, сведение к минимуму системы проведения проверок, улучшение взаимодействия бизнеса и власти.

При этом, государство оставляет за собой вопросы регулирования охраны окружающей среды и сохранения экосистемных услуг для обеспечения интересов будущих поколений кыргызстанцев.

В течение пяти лет в основном сформируется место Кыргызстана в региональном разделении труда. Оживут предприятия, продукция отечественного производства с узнаваемыми кыргызстанскими брендами будет котироваться не только на внутреннем рынке, но и за рубежом. Будут созданы условия для последующего становления Кыргызстана как одного из важных финансовых, деловых и туристско-культурных центров в регионе Центральной Азии.

К 2017 году Кыргызстан должен войти в тридцатку стран с наилучшими показателями по международному рейтингу "Ведение бизнеса". Оказаться не ниже 40-го места по мировому рейтингу экономической свободы, что означает лидерство по данному показателю среди стран СНГ. Вовлеченность в мировую торговлю за счет расширения экспортного потенциала позволит создавать рабочие места для наших граждан внутри страны и привлечь внешние ресурсы для решения внутренних задач. В рейтинге вовлеченности стран в мировую торговлю Кыргызстан должен занять не менее чем 60 место.

Системная борьба с коррупцией и легализация теневой экономики должны к 2017 году вывести страну в пятидесятку стран в рейтинге восприятия коррупции.

Интересы Кыргызстана будут продвигаться при активном использовании членства страны в различных международных объединениях. Наша страна постепенно будет утверждаться в качестве надежного международного партнера, выполняющего важные функции в региональном и мировом развитии.

При этом нужно, четко понимать, что достижение заложенных преобразований и реализация конкретных мер политики Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 годов напрямую зависит от выверенной, слаженной и консолидированной деятельности трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также уровня их взаимодействия с гражданским обществом.

Стратегия должна вывести наше государство, экономику, общество, каждого кыргызстанца на стабильный и устойчивый путь развития. Это не конец пути, это только его начало.

Но МЫ должны ВМЕСТЕ уверенно двигаться вперед и ВМЕСТЕ МЫ достигнем цели!

Приложение к главе 12

Таблица 1

### Инвестиционные проекты в агропромышленном комплексе (2013-2017 гг.)

N	Наименование проекта	Общая оценочная стоимость	Единица измерения	Срок реализации
1	Строительство завода по производству минеральных удобрений	2,0	млн.долл.	2014-2015
2	Создание 14 семеноводческих хозяйств	7,4	млн.долл.	2013
3	Создание сети племенных хозяйств, по одному в каждой области страны для полного обеспечения спроса отобранных сельскохозяйственных кооперативов	8,5	млн.долл.	2013
4	Создание комплекса современных лабораторий, соответствующих международным стандартам сертификации качества	1,6	млн.долл.	2013-2016
5	Реформирование ГП "Кыргызпочтасы" и создание на его базе почтово-сберегательной системы, предоставляющей полный спектр банковских услуг на селе, представленной в каждом айыл окмоту	5,55	млн.долл.	2013-2017
6	Закупка оборудования для пунктов искусственного осеменения крупного рогатого скота (300 комплектов)	0,50	млн.долл.	2013
7	Финансирование лизинга сельскохозяйственной техники - 225 единиц техники	5,00	млн.долл.	2013
8	Финансирование лизинга сельскохозяйственной техники	20,00	млн.долл.	2013-2014
9	Оснащение строительной техникой Департамента водного	10,00	млн.долл.	2013

	хозяйства и мелиорации при МСКР			
10	Завершение строительства ирригационного сооружения (Бургандинского массива Кадамжайского района Баткенской области) и введение 3498 га новых орошаемых земель	8,3	млн.долл.	2013-2015
11	Строительство канала Кара-Булун Джеты-Огузского района	4,2	млн.долл.	2013-2014
12	Орошение земель с использованием сточных вод в г.Чолпон-Ата	1,7	млн.долл.	2013-2014
13	Реабилитация головного водозаборного сооружения на реке Ак-Сай Ак-Талинского района (ввод 500 га)	1,7	млн.долл.	2013
14	Строительство канала Каракыштак-Боз Кадамжайского района (ввод 270 га)	8,1	млн.долл.	2013-2015
15	Реконструкция канала Сарымсак Кара-Бууринского района Таласской области (ввод 1000 га)	9,4	млн.долл.	2013-2015
16	Строительство БДР на реке Шамшы Чуйского района Чуйской области	4,2	млн.долл.	2013-2014
17	Реабилитация концевой части канала Беш-Батман для улучшения водообеспеченности Ренжитской долины Аксыйского района	8,0	млн.долл.	2013-2014
18	Строительство канала Р-4вх и наращивание существующего канала Р-4 в Баткенском районе	5,2	млн.долл.	2013-2014
19	Реконструкция канала Ак-Олен в Тонском районе	8,4	млн.долл.	2013-2016
20	Строительство канала Бахты-Ногой Кара-Бууринского района	2,5	млн.долл.	2013-2014
21	Реконструкция БСР Кара-Тума и строительство внутрихозяйственной сети Панфиловского района	5,2	млн.долл.	2013-2014
22	Орошение земель из р.Башкуганды Джумгалского района	0,7	млн.долл.	2013
23	Разработка схем развития ирригации	2,2	млн.долл.	2013-2017
24	Мелиоративное улучшение орошаемых земель	11,0	млн.долл.	2013-2017
	Итого	141,35	млн.долл.	

Таблица 2

## Инвестиционные проекты в энергетике (2013-2017 гг.)

<b>N</b>	<b>Наименование проекта</b>	<b>Общая оценочная стоимость</b>	<b>Единица измерения</b>	<b>Срок реализации</b>
1	Строительство ВЛ 500 кВ "Датка-Кемин" и ПС 500 кВ "Кемин"	389,795	млн.долл.	2012-2015
2	Модернизация линий электропередачи на юге Кыргызстана (Строительство ПС 500 кВ "Датка" и ВЛ 220 кВ)	208	млн.долл.	2013
3	Строительство Верхне Нарынского каскада ГЭС	412	млн.долл.	2013-2019
4	Обеспечение пуска 2-го гидроагрегата Камбар-Атинской ГЭС-2	131	млн.долл.	2014-2016
5	Разработка ТЭО строительства Камбар-Атинской ГЭС-1	15	млн.долл.	2013
6	Строительства Камбар-Атинской ГЭС-1	3400	млн.долл.	2013-2022
7	Разработка ТЭО строительства Кара-Кечинской тепловой электростанции	5	млн.долл.	2014-2016
8	Строительство двухцепной ВЛ 110 кВ и ПС 110/10 кВ в жилмассиве Ак-Ордо г.Бишкек	5	млн.долл.	2013-2014
9	Реконструкция Ат-Башинской ГЭС	18,9	млн.долл.	2014-2017
10	Реабилитации сектора энергетики	55	млн.долл.	2013-2015
11	Реконструкция ТЭЦ города Бишкек	150	млн.долл.	2014-2017
12	Развитие малых ГЭС	49,3	млн.долл.	2014-2017
13	Развитие сектора энергетики (Внедрение системы АСКУЭ)	44,8	млн.долл.	2013-2016
14	Повышение прозрачности энергосектора и сокращение потерь электроэнергии	15	млн.долл.	2014-2018
15	Реформирование распределительных компаний	15	млн.долл.	2014-2016
16	Улучшение электроснабжения г.Бишкек и г. Ош	23,08	млн.долл.	2013-2015
	<b>Итого</b>	<b>4936,875</b>	<b>млн.долл.</b>	

Таблица 3

## Инвестиционные проекты в сфере транспорта и коммуникаций (2013-2017 гг.)

(В редакции Указа Президента КР от [27 сентября 2013 года УП N 194](#))

<b>N</b>	<b>Наименование проекта</b>	<b>Общая оценочная стоимость</b>	<b>Единица измерения</b>	<b>Срок реализации</b>
1	Строительство и реконструкция дорог города Бишкек (10 объектов)	30	млн.долл.	2013
2	Закупка автодорожной техники и оборудования: Автогрейдеры - 43 ед. Автопогрузчиков - 20 ед. Асфальтобетонные заводы - 3 ед. Бульдозеры - 3 ед.	9,6	млн.долл.	2013
3	Обеспечение реабилитации автодороги Тараз-Талас-Суусамыр (с 75 по 105 км), (Фаза III)	22,075	млн.долл.	2013-2016
4	Обеспечение реабилитации автодороги Бишкек-Нарын-Торугарт (9-272 км, 272-365 км, 365-539 км)	154,1	млн.долл.	2013-2016
5	Обеспечение реабилитации автодороги Ош-Баткен-Исфана (с 10-28 км, 108-123 км, 220-232 км, 232-248 км, 248-360 км)	148,2	млн.долл.	2013-2017
6	Реализация проекта реабилитации автодороги Исфана-Сулукта-Худжант (до границы с Республикой Таджикистан), (с 360 по 404 км)	40	млн.долл.	2015-2016
7	Обеспечение реабилитации автодороги Бишкек-Ош, (Фаза IV)	120	млн.долл.	
8	Реконструкция аэропортов Баткен, Исфана, Джалал-Абад	10	млн.долл.	2014
9	Реализация проекта по модернизации национальной системы Организации воздушного движения (ОВД)	28,5	млн.долл.	2013-2014
10	Модернизация и приобретение навигационного оборудования и технических средств для аэропортов "Манас", "Ош", "Иссык-Куль"	11,3	млн.долл.	2013-2014
11	Разработка ТЭО по строительству железнодорожной линии соединяющей север и юг страны	3,0	млн.долл.	2014
12	Разработка ТЭО по строительству железнодорожной магистрали "Китай-Кыргызстан-Узбекистан"	3,5	млн.долл.	2013
13	Строительство железнодорожной магистрали "Китай-Кыргызстан-Узбекистан" (начальный этап)	1500,0	млн.долл.	2015-2016
14	Внедрение и развитие инфраструктуры электронного правительства	6,5	млн.долл.	2013-2014
15	Обеспечение строительства волоконно-оптической магистральной сети связи	19	млн.долл.	2013
16	Переход на цифровое телерадиовещание	26,5	млн.долл.	2013-2014
17	Разработка ТЭО и строительство альтернативной автомобильной дороги Север-Юг	850	млн.долл.	2013-2017



	Итого	2982,275	млн.долл.	
--	-------	----------	-----------	--

Таблица 4

**Инвестиционные производственно-логистические проекты (2013-2017 гг.)**

<b>N</b>	<b>Наименование проекта</b>	<b>Общая оценочная стоимость</b>	<b>Единица измерения</b>	<b>Срок реализации</b>
1	Реализация проекта "Развитие производственно-логистического комплекса "Дордой" и "Кара-Суу"	40	млн.долл.	2014-2015
2	Реализация Проекта "Строительство инфраструктуры товаропроводящей системы КР по экспорту агропродукции в страны Таможенного Союза"	40	млн.долл.	2013-2014
3	Реализация проекта создания на базе международного аэропорта "Манас" узлового центра грузо-пассажирских, воздушных перевозок	280	млн.долл.	2014-2016
4	Реализация Проекта "Технополис для текстильно-швейного производства"	22,4	млн.долл.	2014-2015
	Итого	382,4	млн.долл.	

Таблица 5

**Инвестиционные проекты в горнодобывающем секторе (2013-2017 гг.)**

<b>N</b>	<b>Наименование проекта</b>	<b>Общая оценочная стоимость</b>	<b>Единица измерения</b>	<b>Срок реализации</b>
1	Кумтор (золото 302 т, ежегодно 18-20 т). Извлечение - 81%, 245 т	350	млн.долл.	2013-2026
2	Джеруй (золото, 80-100 т, 15-18 лет), производство золота - 2016 г. Всего - 70-85 т	450	млн.долл.	2013-2028
3	Талды-Булак Левобережный (золото, 80 т)	300	млн.долл.	2014-2028
4	Талды-Булак (золото, 100 т, медь, 400 тыс. т)	500	млн.долл.	2013-2033
5	Бозымчак (золото, 30 т, медь 203 тыс. т), производство золота и меди 2014 г. - 26 т	280	млн.долл.	2014-2027
6	Иштамберды (золото - 30 т), производство золота 26 т	100	млн.долл.	2013-2025
7	Куру-Тегерек (золото, 10 т). Производство золота и меди 2015 г. - 8,4 т	200	млн.долл.	2015-2018
8	Тереккан+Терек+Перевальное (80 т).	200	млн.долл.	2016-2018

	Производство золота - 2016-2017 гг. - 70 т.			
9	Тоголок+Джангарт (золото 30 т). Производство золота 2016 г. - 25 т	200	млн.долл.	2016-2018
1 0	Чааратская группа (золото, 100 т). Производство золота 2016 г. - 83 т	300	млн.долл.	2016-2018
1 1	Ширальджин (золото, 22 т). Производство золота 2016 г. - 19 т	150	млн.долл.	2016-2018
1 2	Трудовое, Кенсуу (олово - 148 тыс. т + 29 тыс. т, вольфрам - 95 тыс. т)	150	млн.долл.	2013-2020
1 3	Зардалек (алюминий, 150 млн. т)	50	млн.долл.	2016-2017
1 4	Туюк-Каргаша (каменный уголь, 100 млн. т)	100	млн.долл.	2016-2017
1 5	Кара-Кече (бурый уголь, 188 млн. т)	100	млн.долл.	2016-2020
1 6	Сулюкта, поле 11 (бурый уголь, 105 млн. т)	50	млн.долл.	2014-2017
	Итого	3130,0	млн.долл.	