

# Содержание

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ

<b>Сыроежкин К.Л.</b>	«Латание дыр», или новый экономический курс (к итогам 2-й сессии ВСНП 12-го созыва) .....	5
<b>Закиева Ж.К.</b>	«Вышеградская четверка» и Восточное партнерство .....	22

## ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

<b>Сейтказиева А.М., Монобаева А.И.</b>	Развитие государственно-частного партнерства в системе высшего и послевузовского образования Республики Казахстан .....	34
<b>Калиев Д.Е.</b>	Правовая регламентация государственных функций: проблема подотчетности исполнительных органов в Казахстане .....	45

## ЭКОНОМИКА

<b>Додонов В.Ю.</b>	Прогноз перспектив экономического развития Казахстана в 2014 г. ....	56
<b>Рахматуллаева Д.Ж., Какижанова Т.И., Темирбекова А.Б., Ускеленова А.Т., Алдабергенов Н.А.</b>	Социальные эффекты деятельности нефтегазовых компаний- недропользователей в Республике Казахстан..... Интеграционные условия развития агропромышленного комплекса Казахстана: реалии и точки роста .....	66 78

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ РАЗРАБОТКИ

<b>Муютдинова А.М.</b>	Теоретико-методологические проблемы управления качеством медицинских услуг на основе процессно- ориентированного подхода .....	95
------------------------	--	----

<b>SUMMARY</b> .....	111
----------------------	-----

<b>СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ</b> .....	116
----------------------------------	-----



КАЗАХСТАНСКИЙ ИНСТИТУТ  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Выходит ежеквартально с октября 1994 г.

Шеф-редактор **Б.К. СУЛТАНОВ**,  
директор КИСИ при Президенте РК

Ответственный за выпуск А.А. Арзикулов  
Редактор-корректор Н.И. Шестакова, Г.Н. Сейтахметова  
Дизайн и верстка: А.К. Садвакасов, Е.В. Игнатенко  
Адрес редакции: Республика Казахстан, 010000, г. Астана, ул. Бейбитшилик 4,  
тел 8 (7172) 75 20 20, факс 8 (7172) 75 20 21. E-mail: office@kisi.kz.  
Журнал зарегистрирован Национальным агентством по делам печати  
и массовой информации РК 8 сентября 1997 г. Регистрационное свиде-  
тельство №644.  
При перепечатке статей ссылка на журнал обязательна. Мнение редакцион-  
ной коллегии журнала может не совпадать с точкой зрения авторов статей.  
Отпечатано в типографии ИП «Волкова Е.В.» г. Алматы, пр. Райымбека, 212/1.  
Тираж 500 экз.

# Contents

## INTERNATIONAL AFFAIRS AND SECURITY

<b>Syrovezhkin K.L.</b>	“Band Aid Approach”, or a New Economic Policy (Summing up the 2nd Session of the National People’s Congress of the 12th Convocation) .....	5
<b>Zakiyeva Zh.K.</b>	“Visegrad Four” and the Eastern Partnership .....	22

## INTERNAL AND SOCIAL AFFAIRS

<b>Seitkazyeva A.M., Monobayeva A.I.</b>	Development of Public-Private Partnerships in the System of Higher and Postgraduate Education of the Republic of Kazakhstan .....	34
<b>Kaliyev D.E.</b>	The Legal Regulation of Public Functions: the Problem of Accountability of the Executive Bodies in Kazakhstan .....	45

## ECONOMY

<b>Dodonov V.Yu.</b>	Forecast for the Prospects of Economic Development of Kazakhstan in 2014 .....	56
<b>Rakhmatullayeva D.Zh., Kakizhanova T.I.</b>	Social Effects of the Activities of Oil and Gas Industry Companies in the Republic of Kazakhstan .....	66
<b>Temirbekova A.B., Uskelenova A.T., Aldabergenov N.A.</b>	Integration Conditions of Development in Agroindustrial Complex of Kazakhstan: Realities and Points of Growth .....	78

## THEORY AND ANALYSIS

<b>Muyatdinova A.M.</b>	Theoretical and Methodological Problems of Quality Management of Medical Services on the Basis of Process-Oriented Approach .....	95
-------------------------	---	----

<b>SUMMARY</b> .....	111
----------------------	-----

<b>AUTHORS</b> .....	116
----------------------	-----



THE KAZAKHSTAN INSTITUTE  
FOR STRATEGIC STUDIES  
UNDER THE PRESIDENT  
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN  
*Quarterly since October 1994*

Editor-in-Chief **B.K. SULTANOV**,  
Director of KazISS under the President of RK

Responsible for publication A.A. Arzikulov  
Editor-corrector N.I. Shestakova, G.N. Seitakhmetova  
Design & Layout: A.K. Sadvakasov, A.A. Zhumagalieva  
Address: 4 Beibitshilik str., Astana, 010000, Republic of Kazakhstan.  
Phone: 8 (7172) 75 20 20. Fax: 8 (7172) 75 20 21. E-mail: office@kisi.kz.  
The Magazine was registered by the National Agency of press and information of the RK  
on September 8, 1997. Registration certificate №644.  
All copies from this magazine should be made with reference. The opinion of the editorial board may not coincide with that of the authors of articles.  
Printed in printhouse of IE 'Volkova Ye.V.' Almaty, Rayimbek ave., 212/1.  
Copies 500.

## Редакционный совет

- Султанов Б.К.** — шеф-редактор, председатель редакционного совета, директор Казахстанского института стратегических исследований (КИСИ) при Президенте РК, доктор исторических наук
- Музапарова Л.М.** — заместитель шеф-редактора, первый заместитель директора КИСИ при Президенте РК, кандидат экономических наук
- Алшанов Р.А.** — президент образовательной корпорации «Туран», президент Ассоциации высших учебных заведений РК, доктор экономических наук, профессор
- Ашимбаев М.С.** — депутат Мажилиса Парламента РК, председатель Комитета по международным делам, обороне и безопасности, кандидат политических наук
- Закржевская О.Г.** — профессор Казахстанско-Немецкого университета, доктор исторических наук
- Кушкумбаев С.К.** — заместитель директора КИСИ при Президенте РК, доктор политических наук
- Майлыбаев Б.А.** — заместитель Руководителя Администрации Президента РК, доктор юридических наук
- Сыроежкин К.Л.** — главный научный сотрудник КИСИ при Президенте РК, доктор политических наук, профессор
- Чуфрин Г.И.** — член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор
- Шайхутдинов М.Е.** — Заместитель Секретаря Совета Безопасности РК, доктор исторических наук, профессор
- Шаукенова З.К.** — директор Института философии, политологии и религиоведения КН МОН РК, доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент НАН РК

---

## Editorial Board

---

- Sultanov B.K.** — Editor-in-Chief, Chairman of Editorial Council, Director, Kazakhstan Institute for Strategic Studies (KazISS) under President of RK, Doctor of History
- Muzaparova L.M.** — Deputy Editor-in-Chief, First Deputy Director, KazISS under President of RK, Candidate of Economics
- Alshanov R.A.** — President of ‘Turan’ Educational Corporation, President of Higher Educational Institutions Association of RK, Doctor of Economics, Professor
- Ashimbayev M.S.** — Deputy of Majilis of Parliament of Kazakhstan, Chairman of Foreign Affairs, Defence and Security Committee, Candidate of Political Science
- Zakrzhevskaya O.G.** — Professor of International Relations Department, Kazakh-German University, Doctor of History
- Kushkumbayev S.K.** — Deputy Director, KazISS under President of RK, Doctor of Political Science
- Mailybaev B.A.** — Deputy Head of Administration of President of RK, Doctor of Law (LLD)
- Syroyezhkin K.L.** — Chief Research Fellow, KazISS under President of RK, Doctor of Political Science, Professor
- Chufrin G.I.** — Corresponding-Member of Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor
- Shayhutdinov M.Y.** — Deputy Secretary of the Council of the Republic of Kazakhstan, Doctor of History, Professor
- Shaukenova Z.K.** — Director of Institute of Philosophy, Political and Religious Studies, Ministry of Education and Science of RK, Committee for Scientific Affairs, Doctor of Social Science, Professor, Corresponding Member of National Academy of Sciences

## «Латание дыр», или новый экономический курс (к итогам 2-й сессии ВСНП 12-го созыва)

СЫРОЕЖКИН К.Л.

5–13 марта в Пекине прошла 2-я сессия ВСНП 12-го созыва. Сессия прошла без особых сенсаций. Основные направления реформ были намечены прошедшим в ноябре 2013 г. III-м пленумом ЦК КПК 18-го созыва, и сессия лишь узаконила их. Новые кадровые назначения были проведены до сессии и осуществлены ЦК КПК\*, а потому этот вопрос не отвлекал внимания депутатов ВСНП.

Главный вопрос, который предстояло решить сессии ВСНП, утвердить программу новых реформ и обозначить пути решения накопившихся в обществе проблем.

Основные из этих проблем:

- растущее социальное расслоение на фоне постепенного торможения экономики;
- исчерпание возможностей действующей экономической модели;
- монополизм и неэффективность деятельности государственных предприятий;
- возникновение «пузырей» в некоторых секторах экономики;
- угрожающая ситуация с «плохими долгами» региональных властей;
- ограниченный доступ частного бизнеса к кредитам из-за политики госбанков;

\* 30 декабря 2013 г. Политбюро ЦК КПК приняло решение о создании Руководящей группы ЦК КПК по всестороннему углублению реформ. Си Цзиньпин был назначен ее руководителем. Его замами стали Ли Кэцян, Лю Юньшань и Чжан Гаоли. — См.: *Цюаньмянь шэнхуа гайгэ линдао сяоцзу (Руководящая группа по всестороннему углублению реформ)* // <http://baike.baidu.com>.

24 января 2014 г. решением Политбюро ЦК КПК был создан Комитет государственной безопасности ЦК КПК. Председателем Комитета был назначен Си Цзиньпин. Его заместителями стали Ли Кэцян и Чжан Дэцзян. — См.: *Чжунянь гоцяя аньцюань вэйюаньхуй (Комитет государственной безопасности ЦК КПК)* // <http://baike.baidu.com>.

- большой разрыв в развитии городов и деревень, между доходами горожан и сельчан;
- проблемы в сферах образования, трудоустройства, медицины, социального обеспечения, жилья, экологии и т.д.;
- рост числа акций протеста, связанных с изъятиями земли у крестьян и нарушением трудового законодательства.

К этому необходимо дополнить растущие проблемы в политической сфере, главная из которых — тотальная коррупция, победить которую не помогают даже расстрелы; снижение позитивного имиджа КПК и ее способности эффективно управлять государством; растущее бегство из КНР не только состоятельных людей, но и чиновников.

Серьезное воздействие на социально-политическую стабильность и устойчивый экономический рост продолжает оказывать борьба группировок в высшем руководстве КПК, а также на региональном уровне. В Китае сложились устойчивые социальные группы, за которыми стоят не только имущественные, но и политические интересы, а потому провести комплекс реформ, отвечающих интересам не только всех властных групп, но и интересам народных масс, весьма проблематично.

### *Оценка итогов 2013 г.*

Несмотря на все эти проблемы и их признание как на экспертном, так и политическом уровне, руководство КНР и КПК демонстрирует завидный оптимизм и не склонно драматизировать ситуацию.

Как констатировал в своем докладе сессии ВСНП премьер Госсовета КНР Ли Кэцян [1], экономика функционировала ровно и шла в сторону улучшения. Валовой внутренний продукт достиг 56,9 трлн юаней, что на 7,7% больше показателя предыдущего года; рост потребительских цен удерживался на уровне 2,6%, в городах и поселках зарегистрированная безработица удерживалась на уровне 4,1%, число занятых в городах увеличилось на 13,1 млн человек, а объем импорта-экспорта — 4 трлн 160,0 млрд долларов. Накопленные золотовалютные резервы выросли за год на 509,7 млрд долларов и достигли 3 трлн 821,3 млрд долларов.

Прямые зарубежные инвестиции в нефинансовой сфере в 2013 г. составили 117,6 млрд долларов, увеличившись на 5,3%, а доля фактически использованных зарубежных инвестиций в сфере услуг впервые превысила 50%; ускорилось поступательное перемещение зарубежных инвестиций в центральные и западные регионы страны. Прямые

инвестиции КНР в нефинансовые зарубежные объекты достигли 90,2 млрд долларов с приростом на 16,8%.

Среднедушевые располагаемые доходы городского населения выросли на 7% и составили 26 955 юаней, а среднедушевые чистые доходы сельского — на 9,3%, достигнув 8 896 юаней; бедствующее население деревень сократилось на 16,5 млн человек, разница в доходах между жителями города и деревни продолжает уменьшаться\*.

К концу 2013 г. численность участников основного страхования по старости в городе и нового типа соцстрахования по старости в сельской местности составила соответственно 346 млн и 474 млн человек, увеличившись на 20,83 млн и 10,82 млн человек. Базовая часть пенсии для пенсионеров предприятий возросла на 10%.

Внутренний спрос продолжал быть главной движущей силой экономического роста. Общий объем розничной продажи потребительских товаров составил 23,78 трлн юаней, увеличившись на 13,1%. При этом объем сделок на рынке электронной коммерции превысил 10 трлн юаней, увеличившись более чем на 25%.

Общий объем инвестиций в основные фонды по всей стране составил 44,71 трлн юаней с приростом на 19,3%. При этом частные инвестиции выросли на 23,1%, их доля в инвестициях в основные фонды (без учета крестьянских дворов) достигла 63%, что на 1,8% выше показателя предыдущего года.

Доля расходов на НИОКР в ВВП достигла 2,09% и составила 1 трлн 190,6 млрд юаней, в том числе на фундаментальные научные исследования — 56,9 млрд юаней. Добавленная стоимость в высокотехнологичной обрабатывающей промышленности увеличилась на 11,8%.

\* 20 января 2014 г. статистическое управление КНР сообщило, что коэффициент Джини в 2013 г. составил 0,473. Однако в отчете под названием «Серые доходы и распределение доходов в Китае 2013», сделанном Национальным институтом экономических исследований при Китайском фонде реформ, говорится, что коэффициент Джини в городах страны в 2012 г. составил 0,501, а в деревнях он еще больше. По официальным данным Пекина, в 2012 г. этот коэффициент в целом по стране составил 0,474. В опубликованном ранее докладе китайского Юго-Западного университета финансов и экономики говорилось, что коэффициент Джини в Китае в 2010 г. составлял 0,61. — См.: Иванов И. *Степень социального расслоения в Китае остается угрожающе высокой* // *The Epoch Times*. — 2014, 22 января // <http://www.epochtimes.ru>.

Но наибольшую опасность вызывает растущая разница в доходах между управленцами и простыми рабочими. Гонконгский журнал «Дунсян» в январском выпуске за 2014 г. опубликовал данные о среднем уровне зарплат руководителей высшего звена 98 центральных и 458 подчиненных им региональных государственных предприятий. Приводится годовая сумма общих официальных доходов за 2011 и 2012 гг., включая зарплату, надбавки и премии.

Руководители уровня заместителей директоров получали от 2,875 млн юаней (456 тыс. долл.) до 46,805 млн юаней (7,43 млн долл.). Руководители управлений — от 2,206 млн юаней (350 тыс. долл.) до 31,4 млн юаней (4,98 млн долл.), а доходы руководителей бюро варьировались от 1,455 млн юаней (231 тыс. долл.) до 11 млн юаней (1,7 млн долл.).

Официальные доходы этих чиновников продолжают расти. В 2011 г. было 1 375 сотрудников руководящего звена госпредприятий, годовой доход которых превышал 30 млн юаней (4,8 млн долл.), а в 2012 г. их число увеличилось до 1 877 человек. — См.: Иванов И. *Насколько велико социальное расслоение в Китае* // *The Epoch Times*. — 2014, 22 января // <http://www.epochtimes.ru>.

Сданы в эксплуатацию новые железные дороги общей протяженностью 5 586 км, включая 1 672 км высокоскоростных железных дорог; протяженность новых построенных шоссейных дорог составила 70,3 тыс. км, в том числе скоростных — 8 260 км; построено 110 причалов для судов дедвейтом свыше 10 тыс. т; открыто 10 новых аэропортов гражданской авиации.

В основном выполнены намеченные показатели в сфере экономного использования ресурсов и охраны окружающей среды: удельная энергоемкость ВВП снизилась на 3,7%, объем выбросов двуокси углерода на единицу ВВП снизился на 4,36%, выбросы двуокси серы, химическое потребление кислорода, содержание аммонийного азота и выбросы оксида азота снизились соответственно на 3,48, 2,93, 3,14 и 4,72%, расход воды на 10 тыс. юаней добавленной стоимости в промышленности уменьшился на 5,7%, коэффициент очистки городских сточных вод и коэффициент обезвреживания твердых бытовых отходов в городе достигли соответственно 87,9 и 85,8%.

Заметные успехи были достигнуты в реформе административной системы. Успешно прошла реформа аппарата Госсовета, углублялась реформа системы административного визирования, в частности, необходимость административного визирования была полностью отменена или полномочия переданы нижестоящим инстанциям по 416 позициям, обнародованы меры по строгому контролю над введением новых позиций, нуждающихся в получении административного визирования.

Определенные успехи были достигнуты и в борьбе с коррупцией. Согласно данным Генеральной прокуратуры КНР, озвученным на сессии ВСНП, за 2013 г. было возбуждено 37 551 дело, по которым было привлечено к ответственности 51 306 человек. В том числе было возбуждено 2 581 дело, связанное с коррупцией, взяточничеством и незаконным использованием казенных средств на сумму более чем 1 млн юаней (около 163,3 тыс. долл.). По этим делам под следствие попал 2 871 кадровый работник уездного уровня и выше, среди них — 253 чиновника на городском уровне и 8 должностных лиц провинциального и министерского уровня.

В борьбе с должностными преступлениями повышенное внимание органов прокуратуры было уделено делам о посягательстве на интересы народных масс. В этих делах фигурировали 34 147 человек. Была ужесточена борьба с должностными преступлениями в правоохранительной области. Количество сотрудников административно-правоохранительных структур, привлеченных к ответственности в прошлом году за злоупотребление служебным положением и пре-

небрежение служебными обязанностями, составило 11 948 человек, а количество судебных чиновников — 2 279 человек.

Были обозначены Ли Кэцяном и проблемные точки китайской экономики. По его мнению, их наличие «обусловлено, главным образом, тем, что фундамент для стабильного сохранения тенденции улучшения нашей экономики все еще не прочен, внутренние стимулы для экономического роста полагаются наращивать» [2]. К числу наиболее актуальных проблем Ли Кэцян отнес следующие:

- потенциальные риски в бюджетно-финансовой сфере;
- серьезен избыток производственных мощностей в ряде отраслей;
- усугубление трудностей макрорегулирования;
- увеличение трудностей с обеспечением роста сельхозпроизводства и доходов крестьян;
- серьезные экологические проблемы в ряде районов страны;
- высокая структурная противоречивость трудоустройства;
- наличие проблем, вызывающих нарекания народа: жилья, безопасности пищевых продуктов и медикаментов, медицинского обслуживания, обеспечения старости, образования, распределения доходов, реквизиции земель, сноса домов и переселения жильцов, общественного порядка и т.д.;
- нередко серьезные и особо крупные производственные аварии;
- несовершенство социальной системы кредитоспособности;
- легко и часто возникают случаи коррупции, по-прежнему наблюдаются нечестность и недобросовестность среди государственных служащих.

Кроме этих проблем, обозначенных в Докладе о работе правительства, в Докладе о социально-экономическом развитии КНР были отмечены и другие проблемы [3].

Во-первых, недостает движущей силы экономического роста. Новых сфер роста потребления у нас немного, возможности продолжительного инвестирования относительно слабы, ситуация с экспортом по-прежнему остается напряженной.

Во-вторых, задачи структурной оптимизации и модернизации по-прежнему решаются крайне тяжело. Налицо неполноценное превращение научно-исследовательских достижений в производительные силы, некоторые предприятия испытывают трудности в производственно-хозяйственной деятельности.

В-третьих, острыми остаются проблемы, обуславливающие стабильное развитие сельского хозяйства. В частности, наблюдается тенденция сдерживающего воздействия со стороны ресурсов и экологии,

сельскохозяйственная ирригационная инфраструктура по-прежнему остается слабой, действующая производственно-хозяйственная система не полностью соответствует требованиям развития современного сельского хозяйства, себестоимость сельхозпроизводства растет, а сравнительная эффективность снижается.

В-четвертых, ощутимо дают о себе знать проблемы, связанные с затратами энергоресурсов и загрязнением окружающей среды, все серьезнее становится ситуация с энергосбережением и сокращением вредных выбросов.

В-пятых, нельзя пренебрегать потенциальными рисками в финансово-банковской сфере. В некоторых местах и отраслях долговое бремя оказывается довольно тяжелым, у ряда предприятий коэффициент задолженности чрезвычайно высок, количество непогашаемых кредитов в финансовых учреждениях растет, усугубляются трудности в управлении рисками ликвидности.

### *Задачи на 2014 г.*

Базовые задачи социально-экономического развития на 2014 г. были определены следующим образом:

- твердо держась в работе основополагающего принципа «устремление вперед при поддержании стабильности», пронизывать реформой и инновацией все сферы и звенья социально-экономического развития;

- обеспечивать преемственность и стабильность макроэкономических установок, повышать уровень дальновидности и целенаправленности макрорегулирования и макроконтроля;

- всесторонне углублять и непрерывно ширить открытость;

- осуществляя стратегию стимулирования развития посредством инновации, продолжая идти по пути индустриализации нового типа с китайской спецификой, а также информатизации, урбанизации и модернизации аграрного сектора, ускорять трансформацию моделей развития, структурное регулирование и модернизацию производств, усиливать введение системы основных общественных услуг, делая при этом упор на обеспечение и улучшение жизни народа;

- действенно повышать качество и эффективность развития, а в целом всесторонне продвигать социалистическое экономическое, политическое, культурное, социальное и экоцивилизационное строительство, чтобы можно было обеспечивать устойчивое и здоровое развитие экономики, гармонию и стабильность общества.

Главными предполагаемыми показателями по социально-экономическому развитию на 2014 г. определены следующие:

- рост ВВП примерно на 7,5%;
- сохранение уровня роста потребительских цен на уровне 3,5%;
- увеличение занятости в городах на 10 с лишним млн человек;
- удержание коэффициента зарегистрированной безработицы в городах и поселках в пределах 4,6%;
- удержание естественного прироста населения в пределах 6,5%;
- сохранение сбалансированности международных платежей; обеспечение роста объема внешнеторгового оборота примерно на 7,5%, ускорение развития торговли услугами;
- всемерное обеспечение синхронного роста доходов населения и экономического развития.

Достижение этих целей планируется через целый комплекс мероприятий, главным из которых является продолжение социально-экономических реформ. Причем, по мнению Ли Кэцзяна, «начинать реформы полагается с тех сфер, о которых больше всего печется народ, с тех самых острых проблем, которые тормозят социально-экономическое развитие, и с тех самых звеньев, относительно которых все слои общества могут прийти к единому пониманию».

В 2014 г. сессия ВСНП предлагает активно работать в девяти направлениях.

*Первое направление — всестороннее углубление реформ и расширение открытости. Намечено осуществить следующие реформы:*

1. Реформа административной системы, предполагающая, во-первых, дальнейшее упразднение некоторых позиций, которые требуют получения административного визирования, и передача прав их рассмотрения нижестоящим инстанциям<sup>\*</sup>; во-вторых, утверждение перечня позиций, для которых необходимо получение административного визирования, и его обнародование для ознакомления общественности.

2. Реформа госпредприятий, предусматривающая четкое разграничение и определение функций различных госпредприятий, реформирование естественных монополий и совершенствование системы управления государственными активами.

3. Реформа финансово-налоговой системы, предполагающая повышение уровня открытости правительственных и ведомственных бюджетов и отчетов, увеличение доли обычных трансфертных платежей и сокращение количества статей по целевым трансфертам.

<sup>\*</sup> Предполагается отменить либо спустить вниз для административного визирования свыше 200 статей.

4. Реформа банковской системы. Необходимо создавать систему депозитного страхования, стимулировать реформу директивных финансовых учреждений, а также учреждение на базе частного капитала банков среднего или малого размеров и других финансовых организаций, совершенствовать механизм устранения рисков финансовых структур.

5. Реформа ценообразования на ресурсную продукцию и др., предусматривающая разработку механизма своевременного регулирования тарифов на электроэнергию и цен на уголь, газ и воду.

6. Реформа инвестиционной системы. Следует в ускоренном порядке опубликовать положения о правительственных инвестициях. Внести поправки в порядок рассмотрения и утверждения инвестиций предприятий, иностранных инвестиций и инвестиций за рубежом.

7. Структурная реформа села. Здесь предполагается, во-первых, приступать к работе по установлению и регистрации прав на подрядное возделывание сельской земли, на пользование сельскими землями, отводимыми под коллективное строительство, равно как и выдаче свидетельств на них. Во-вторых, стимулировать передачу прав на подрядное возделывание земли, развивать разнообразное хозяйствование в умеренных масштабах. В-третьих, совершенствовать порядок реквизиции земли, практически гарантируя крестьянам справедливость в распределении доходов от прироста стоимости земельных участков. В-четвертых, совершенствовать реформу системы коллективного права на леса, стимулировать реформирование государственных лесхозов и лесных районов.

8. Реформы и инновации в социальной сфере. Предполагается дальнейшее развитие реформ в таких направлениях, как профессиональное образование и набор учащихся на основе экзаменов, поощрять подъем образования общественными силами. Расширять комплексное реформирование государственных больниц, укреплять и совершенствовать систему обеспечения основными видами лекарственных средств и новый механизм функционирования низовых лечебно-санитарных учреждений.

Что касается политики открытости, то предлагается работать в следующих направлениях:

1. Оптимизировать структуру импорта и экспорта. Планируется увеличение импорта дефицитных на внутреннем рынке технологий, ресурсов и продукции, а также интенсивно развивать торговлю услугами.

2. Расширять допуск иностранных инвестиций на рынок. В 2014 г. предполагаемый объем прямых инвестиций иностранных предпринимателей в нефинансовые сферы достигнет 121,7 млрд долларов, увеличившись на 3,5%.

3. Поддерживать предприятия, отвечающие необходимым критериям, в их скорейшем выходе на зарубежные рынки. В 2014 г. прямые инвестиции в нефинансовые зарубежные объекты запланированы в объеме 99,2 млрд долларов с приростом на 10%\*.

4. Укреплять многостороннее, двустороннее и межрегиональное экономическое сотрудничество.

*Второе направление — расширение внутреннего спроса.* В 2014 г. общий объем розничной продажи потребительских товаров планируется увеличить на 14,5%. Для достижения этой цели предполагается:

1. Нарращивать потребительские возможности населения за счет реформы системы распределения доходов и роста доходов городского и сельского населения.

2. Культивировать и развивать новые сферы активного потребления.

3. Оптимизировать потребительскую среду.

4. Стимулировать устойчивый рост и оптимизацию структуры инвестиций. В 2014 г. предполагаемый рост инвестиций в основные фонды по всей стране составит 17,5%, а инвестиции, планируемые из центрального бюджета, — 457,6 млрд юаней\*\*. Кроме того, в целях эффективного использования инвестиций и снижения нагрузки на центральный бюджет предполагается:

- шире использовать потенциал частных инвестиций;

- разработать четкие и прозрачные, справедливые и беспристрастные, практически осуществимые критерии допуска инвесторов на рынок;

- как можно скорее в таких областях, как финансы, нефтяная промышленность, электроэнергетика, железные дороги, телекоммуникация, освоение ресурсов и коммунальное хозяйство, выбрать ряд объектов для частного капитала;

- оптимизировать структуру правительственных инвестиций\*.

\* В плане реализации политики «выхода за пределы» предполагается форсировать разработку и реализацию программ создания «экономического пояса» вдоль Шелкового пути и Морского шелкового пути XXI в., стимулировать создание экономических коридоров Бангладеш — Китай — Индия — Мьянма и Китай — Пакистан; разрабатывать ряд крупных опорных проектов, ускорять соединение инфраструктуры и прямое по ней сообщение, а тем самым ширить новое пространство для развития международного экономического и технического сотрудничества.

\*\* Они пойдут преимущественно на реализацию программы обеспечения гарантированным жильем, сельское хозяйство, возведение крупных гидротехнических сооружений, прокладку железных дорог в центральных и западных регионах страны, энергосбережение и охрану окружающей среды, развитие социальной сферы и т.д. На нужды гидротехнического строительства будет выделено 70 млрд юаней.

*Третье направление — устойчивое развитие сельского хозяйства.*

На этом направлении предполагается:

1. Поддерживать стабильное развитие производства основных видов сельхозпродукции.
2. Совершенствовать и укреплять систему поддержки и защиты сельского хозяйства\*\*.
3. Интенсифицировать строительство инфраструктуры сельского хозяйства и села.
4. Активно продвигать сельскую реформу, предоставляя крестьянам больше имущественных прав\*\*\*.

*Четвертое направление — стимулирование урбанизации нового типа\*\*\*\*.* В 2014 г. предполагаемый коэффициент урбанизации, рассчитанный на основе численности постоянно проживающего в городах населения, и коэффициент урбанизации, рассчитанный на основе численности прописанного в городах населения, составят соответственно 54,6 и 37,1%\*\*\*\*. На данном направлении в первоочередном порядке предполагается решение следующих задач:

1. Плановмерно стимулировать превращение мигрирующего сельского населения в городское.
2. Оптимизировать композицию и формат урбанизации\*.
3. Повышать потенциал устойчивого развития городов.
4. Совершенствовать институты и механизмы урбанизации.

\* Как подчеркивается в материалах сессии, необходимо сосредоточивать внимание на постепенном прекращении капиталовложений в проекты предприятий обычного конкурентоспособного характера; уменьшить объем инвестиций в коммерческую инфраструктуру, в которую можно привлечь общественные средства; сократить количество малых инвестиционных портфелей и рассредоточенных инвестиций; прекратить инвестировать в строительство роскошных служебных зданий и гостиниц, во главу угла следует ставить серьезные проекты, учитывающие общую ситуацию и имеющие фундаментальный и стратегический характер.

\*\* Инвестиции из центрального бюджета будут по-прежнему тяготеть к сферам сельского хозяйства, села и крестьянства. Минимальные закупочные цены на один центнер пшеницы и риса возрастут соответственно на 12 и 7,4 юаня.

\*\*\* Здесь предполагается при сохранении системы земельно-подрядных отношений форсировать установление и регистрацию прав на подрядное возделывание земли и пользование земельными участками, отводимыми под коллективное сельское строительство, а равно и выдачу свидетельств на них; вести планомерную передачу прав на подрядное возделывание земли, осторожно, но уверенно экспериментировать с реформированием сельского земельного порядка. Сохранять базисное положение семейных хозяйств, культивировать крупных специализированных производителей, семейные фермы, крестьянские кооперативные товарищества, сельскохозяйственные предприятия и другие новые типы хозяйственных субъектов в сфере сельского хозяйства. Совершенствовать реформу системы коллективных прав на леса. Ускорять реформу госхозов, государственных пастбищ и лесхозов. Оздоровляя систему социализированного сельскохозяйственного сервиса, продвигать в опытно порядке комплексную реформу снабженческо-сбытовых кооперативов.

\*\*\*\* Здесь предполагается решить так называемую проблему «трех 100 млн»: постараться около 100 млн мигрирующего сельского населения прописать в городах и поселках; реконструировать жилье около 100 млн жителей, проживающих в ветхих городских кварталах и «внутригородских деревнях»; урбанизировать близости от места жительства еще около 100 млн человек центральных и западных регионов.

\*\*\*\*\* Принятая уже после сессии Программа урбанизации нового типа на 2014—2020 гг. предусматривает повышение этих цифр к 2020 г. до 60,0 и 45,0% соответственно. — См.: Чжунгуан чжунянь, Гоюань иньфа «Гоцзя синьсин чэичжэнхуа гуйхуа. 2014—2020 нянь» (ЦК КПК и Госсовет КНР опубликовали Программу урбанизации нового типа на 2014—2020 гг.) // Жэньминь жибао. — 2014, 17 марта.

*Пятое направление — усиление регулирования цен и контроля над ними.* На данном направлении предполагается:

1. Гарантировать снабжение. Разумно определять динамику, момент и ритм закупок, резервирования и поставок зерна, масла, хлопка, сахара, свинины, химических удобрений и т.д. Претворять в жизнь систему персональной ответственности губернаторов провинций за «зерновой мешок» и городских мэров — за «овощную корзину».

2. Совершенствовать механизм ценового регулирования и контроля.

3. Усиливать надзор за ценами. Развернуть проверку порядка применения цен и сборов как в области образования, медобслуживания, так и в банковской и других сферах. Упразднить денежные сборы, которые взимаются в нарушение установленных правил. Усилить динамику работы по борьбе с ценовым монополизмом.

4. Совершенствовать механизм увязки предоставления пособий с изменением цен на товары с целью компенсировать рост цен для малоимущих слоев населения.

*Шестое направление — оптимизация и модернизация производственной структуры.* Здесь предполагается:

1. Продвигать регулирование и оптимизацию размещения ведущих отраслей\*\*.

2. Прилагать усилия для разрешения противоречий, порождаемых чрезмерно избыточными производственными мощностями.

3. Всемерно реализовывать стратегию стимулирования развития за счет инновации. В 2014 г. предполагаемая доля расходов на НИОКР в ВВП достигнет 2,17%.

4. Укреплять базовые индустрии\*\*\*.

5. Ускорять развитие сферы сервиса\*. В 2014 г. предполагаемый прирост добавленной стоимости в сервис-индустрии достигнет 8,3%.

\* Как подчеркивается в материалах сессии, для стимулирования гармоничного развития как крупных, средних и малых городов, так и поселков городского типа необходимо на государственном уровне разрабатывать и воплощать в жизнь программу развития важнейших городских агломераций; на местах следует с учетом местных условий разрабатывать и воплощать в жизнь собственные программы по урбанизации нового типа; необходимо навести порядок в развитии новых городов и районов.

\*\* В частности, предстоит разработать рекомендации по регулированию размещения ведущих отраслей и перемещению их производств, оптимизировать производственную структуру в приморских, приграничных и внутриконтинентальных районах страны. В соответствии с требованиями охраны окружающей среды способствовать перемещению городских предприятий с высоким уровнем выбросов загрязняющих веществ. Стимулировать компактное и интенсивное развитие производств, способствовать трансформации модели развития и модернизации промышленных парков и групп производств.

\*\*\* Предстоит продвигать железнодорожное строительство, особенно в центральных и западных районах страны. Направлять планомерное развитие рельсового транспорта в городах. Ускорять устранение «обрывов» на государственных скоростных автодорогах, расширение узких участков на шоссейных магистралях государственного значения и прокладку сельских автодорог в особо нуждающихся районах, образующих сплошную территорию.

*Седьмое направление — формирование структуры развития регионов с сохранением своеобразия каждого из них и согласованного взаимодействия друг с другом.* Здесь предполагается:

1. Продолжать всесторонне претворять в жизнь общую стратегию регионального развития. Ускорять разработку директивных документов о приоритетном стимулировании масштабного освоения западных регионов страны.

2. Ускоренно культивировать новые опорные экономические пояса. В частности, создать новый опорный экономический пояс Китая, опираясь на Янцзы.

3. Нарращивать потенциал развития в слаборазвитых районах. Поддерживать скачкообразное развитие Тибета, Синьцзяна и районов компактного проживания тибетцев в четырех провинциях<sup>\*\*</sup>. Претворять в жизнь программу и политические установки, нацеленные на поддержку подъема и развития бывших революционных опорных баз.

4. Ускорять введение системы основных функциональных зон.

*Восьмое направление — продвижение строительства экологической цивилизации.* На данном направлении планируется:

1. Усилить институциональные гарантии, разработать предложения по ускорению строительства экологической цивилизации и директивные документы об интенсификации работы по реагированию на климатические изменения.

2. Стимулировать экономию энергоресурсов и сокращение вредных выбросов.

3. Развивать рециркуляционную экономику.

4. Сосредоточить серьезное внимание на оздоровлении окружающей среды и экологическом строительстве; ускорить осуществление программы действий по предотвращению и устранению загрязнения атмосферы.

5. Серьезно заниматься всеми аспектами работы по реагированию на климатические изменения<sup>\*\*\*</sup>.

*Девятое направление — акцентирование внимания на обеспечении и улучшении жизни народа.* На данном направлении предлагается:

1. Проводить более активную политику занятости.

\* Предполагается разработать рекомендации по ускоренному развитию индустрии производственных услуг для стимулирования регулирования и модернизации производственной структуры.

\*\* В 2014 г. численность бедствующего населения деревни предполагается сократить на 10 с лишним млн человек.

\*\*\* Предлагается стимулировать пилотные проекты по созданию образцово-показательных провинций, автономных районов, городов, промышленных парков, микрорайонов и др. с низким объемом углеродных выбросов, провести исследование и создать всекитайский рынок торговли квотами на выбросы углерода, сформировать систему сбора и статистического учета данных о выбросах парниковых газов, расширить возможности реагирования на климатические изменения.

2. Способствовать формированию системы социального обеспечения в городе и сельской местности.

3. Обеспечивать ускоренное развитие социальной сферы.

4. Ускорять формирование системы современного профессионального обучения, ориентированного на трудоустройство\*.

5. Интенсифицировать формирование системы медицинского обслуживания и услуг общественного здравоохранения в городе и сельской местности, оздоравливать механизм экстренного реагирования на внезапные чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, а также профилактики и локализации серьезных заболеваний, поощрять создание медучреждений на общественном капитале.

6. Стимулировать реализацию политики, позволяющей супругам, один из которых единственный ребенок в семье, иметь двоих детей, расширять возможности предоставления демографических услуг и услуг в области планового деторождения.

4. Налаживать работу по жилищному обеспечению, регулированию и контролю над рынком недвижимости\*\*.

5. Обновлять систему социального управления и общественных услуг. Объединить ресурсы низовых организаций общественных услуг, совершенствовать площадки управления низовым комплексным обслуживанием, стимулировать открытые и прозрачные правительственные закупки услуг у общественных организаций. Решительно пресекать все действия, наносящие ущерб народным интересам.

### ***Проблематика политических реформ***

В отличие от всех остальных партийных и государственных форумов всекитайского масштаба, на прошедшей сессии ВСНП о политической реформе почти не говорилось. В своем докладе сессии Ли Кэцян ограничился лишь одной ее составляющей — административной реформой, предусматривающей сокращение аппарата центральных и местных органов власти, упорядочение их функций и сокращение сфер лицензирования\*, а также усиление контроля над разработкой принимаемых решений и их исполнением. Все это было обозначено им как «самореволюция» в правительстве.

\* В 2014 г. число принятых в обычные вузы студентов составит 6,98 млн человек, а магистрантов и докторантов — 802 тыс. человек, среди них 632 тыс. человек будут проходить программу очного обучения.

\*\* Исходя из дифференцированного ориентирования, поэтапной реализации и ступенчатой ответственности, необходимо форсировать решение основных жилищных проблем населения с низким и средним уровнем доходов.

Как им было подчеркнуто, «правительствам всех уровней полагается добросовестно выполнять служебные обязанности, предусмотренные Конституцией и законами; в свете требований по продвижению модернизации системы государственного управления и улучшению своих собственных управленческих возможностей форсировать создание правового, инновационного и неподкупного правительства; повышать свою исполнительную дееспособность и общественное доверие к себе, делая все для того, чтобы можно было высококачественно и высокоэффективно служить народу».

Второе требование к правительству — строгое следование принципу управления государством на основе закона, с тем чтобы государственные служащие могли «с применением правового мышления и в правовых формах исполнять свои служебные обязанности».

Третье требование — подготовка новой генерации кадров, обладающих не только высоким профессиональным, но и идейным уровнем. «Все госслужащие обязаны ставить интересы народа превыше всего, честно, добросовестно и с рвением выполнять свой служебный долг, быть действительно достойными слугами народа».

Четвертое требование — строгое соблюдение режима экономии и борьба с расточительством. Все государственные служащие должны строго соблюдать «три правила», которые категорически запрещают строительство новых, перестройку и расширение старых правительственных зданий и гостиниц, требуют сокращать, а не увеличивать общее число бюджетников, а также и «служебные расходы по всем трем статьям». Кроме того, сессией было предложено начинать реформу порядка пользования служебными автомобилями.

Пятое требование — усиление ревизионной работы с обнародованием ее результатов. В 2014 г. предлагается начать с полной ревизии доходов от передачи права пользования земельными участками и проверки охраны пахотных земель.

Шестое требование — углубленное продвижение борьбы с коррупцией и создание неподкупного правительственного аппарата. Как подчеркнул Ли Кэцян, «необходимо безжалостно раскрывать и пресекать коррупционные правонарушения, сурово карая коррупционеров по закону без всякого снисхождения».

Наконец, седьмое требование — увеличение прозрачности в процессе принятия правительственных решений и усиление кон-

\* Было предложено сократить сферы лицензирования еще на 200 позиций.

троля над деятельностью правительства со стороны СНП и НПКС различных уровней, а также участие в процессе принятия решений депутатов СНП, демократических партий, ассоциаций промышленников и торговцев, беспартийных деятелей и народных организаций.

Насколько все это позволит решить проблему коррупции и повышения эффективности в деятельности правительства, сказать сложно. Пока, во всяком случае, активно ведущаяся новым руководством КПК и КНР борьба с коррупцией больше напоминает «охоту на ведьм» и является одним из методов борьбы с политическими оппонентами. По-настоящему эффективные методы борьбы с коррупцией либо блокируются, либо осуществляются избирательно. Более того, их обсуждение даже воспринимается властями как политически чувствительная тема\*.

### *Вопросы внешней политики*

Внешней политике на сессии ВСНП, как никогда, было уделено много внимания. И это вполне объяснимо.

Во-первых, Китай стал второй экономикой мира, а это не только накладывает на него определенные международные обязательства, но и подпитывает и без того растущие амбиции Китая.

Во-вторых, мир живет в условиях стремительно меняющихся «правил игры», доминирования «права силы» и политики «двойных стандартов». Дает о себе знать и надвигающаяся новая волна мирового финансового кризиса. Китай это ощущает и пытается адекватно реагировать.

В-третьих, в последние два года обострились территориальные конфликты Китая с его соседями по АТР, а «уйгурский сепаратизм» перешел в фазу открытого террора, по оценке служб безопасности КНР, инспирируемого и подпитываемого внешними силами. Это стало не только еще одной из причин роста ханьского национализма, но и ужесточения внешнеполитических позиций нового китайского руководства.

Наконец, новое руководство КПК и КНР пока находится на этапе выбора внешнеполитических приоритетов и разработки новой геополитической концепции КНР.

Принципы, на которых был сделан акцент Ли Кэцзяном, сводятся к следующим:

\* Китайские народные активисты уже не раз открыто призывали власти ввести систему декларирования доходов чиновников и членов их семей, но в результате многих из этих активистов арестовали.

- Китай будет и впредь, высоко неся знамя мира, развития, сотрудничества и совместного выигрыша, неуклонно идти по пути мирного развития, неизменно держаться стратегии открытости, ориентированной на взаимную выгоду и совместный выигрыш.

- Китай будет стойко защищать свои национальные интересы — государственный суверенитет, безопасность и развитие страны, практически охранять законные права и интересы китайских граждан и юридических лиц за рубежом\*.

- Китай будет всесторонне продвигать дипломатическую работу с сопредельными странами, упрочивая добрососедство и дружбу, углубляя взаимовыгодное сотрудничество\*\*.

- Необходимо оберегать плоды победы, завоеванной во Второй мировой войне, и послевоенный международный порядок, ни в коем случае не давая ходу истории поворачивать вспять.

- Важно укреплять сплоченность и сотрудничество с развивающимися странами, оберегая общие с ними интересы. Углублять стратегические диалоги и деловое сотрудничество с ведущими державами в целях стимулирования длительного, стабильного и здорового развития взаимных отношений.

- Китай является ответственной страной и будет принимать активное участие в многосторонних международных делах, выявляя свою конструктивную роль в разрешении проблем как глобального характера, так и «горячих точек», практически поддерживать международную беспристрастность и справедливость, стимулировать развитие международного порядка в более справедливом и разумном направлении [4].

Как было подчеркнуто министром иностранных дел КНР Ван И [5], в 2014 г. китайская дипломатия будет активно работать в нескольких направлениях.

Во-первых, китайская дипломатия будет более активно обслуживать практику углубления реформ в стране.

\* Как было подчеркнуто министром иностранных дел КНР Ван И, «мы не будем требовать того, что нам не принадлежит, но мы обязательно отстоим каждую пядь своей территории... Мы никогда не будем обижать малые страны, но мы не приемлем их безобразного поведения». Китай готов рассматривать территориальные и морские споры с другими государствами на основе уважения исторических фактов и международного права через мирные и равноправные консультации и переговоры. — См.: Ван И о направлении внешней политики Китая в 2014 году // Агентство Синьхуа. — 2014, 8 марта // <http://www.russian.xinhuanet.com>.

\*\* По мнению Ли Кэцзяна, «мир, дружба и мирное сосуществование являются желанием народов соседних стран, мы должны приложить совместные усилия для расширения сферы взаимных интересов и сокращения противоречий, что позволит жить в мире и спокойствии и создать блага для жителей». — См.: Доклад о работе правительства // Жэньминь жибао он-лайн. — 2014, 14 марта.

Во-вторых, Китай будет более активно играть роль ответственной державы. Как было подчеркнуто Ван И, в международных контактах Китай «будет выступать за справедливость и реализацию принципа равенства... Прежде всего, Китай будет защищать и расширять законные права и интересы развивающихся стран мира с тем, чтобы международный порядок стал более справедливым и рациональным».

В-третьих, активно претворять в жизнь выдвинутые Китаем инициативы создания сухопутного и морского Шелковых путей, которые «помогут оживить Азию». «Мы стремимся к реализации этих инициатив посредством равноправных консультаций в соответствии с принципом последовательности в интересах сотрудничества и общего выигрыша и тем самым создания сообщества, объединенного общими интересами», — пояснил Ван И, добавив, что инициативы будут реализованы параллельно с другими имеющимися механизмами сотрудничества и концепциями в регионе.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад о работе правительства // «Жэньминь жибао» он-лайн. — 2014, 14 марта.
2. Цзуйгао жэньминь цзянчаюань гунцзо баогао. Чжайяо. (Рабочий доклад Генеральной народной прокуратуры. Главные тезисы) // «Жэньминь жибао» он-лайн. — 2014, 11 марта.
3. Доклад о работе правительства; Доклад о выполнении плана экономического и социального развития за 2013 год и проекте плана на 2014 год // «Жэньминь жибао» онлайн. — 2014, 14 марта.
4. Доклад о работе правительства.
5. Ван И о направлении внешней политики Китая в 2014 году // Агентство Синьхуа. — 2014, 8 марта // <http://www.russian.xinhuanet.com>.

## «Вышеградская четверка» и Восточное партнерство

ЗАКИЕВА Ж.К.

В современных условиях в целях противостояния новым вызовам и угрозам, вызванным глобальным финансовым кризисом и изменениями в глобальной политической архитектуре, региональное сотрудничество приобретает все более актуальное значение. Такие региональные союзы, как Таможенный союз (Россия, Беларусь и Казахстан), «Северобалтийская восьмерка» / СБ8 (Дания, Исландия, Финляндия, Латвия, Литва, Норвегия, Эстония, Швеция), Бенилюкс (Бельгия, Нидерланды, Люксембург) и др., демонстрируют устойчивую эффективность. Причем участие в одних союзах не исключает участия стран в других, более крупных, таких как Европейский Союз, АСЕАН, АТЭС, НАФТА, а также Евразийский экономический союз (ЕАЭС), договор о создании которого был успешно подписан 29 мая 2014 г.

«Вышеградская группа», также известная как «Вышеградская четверка» (V4), — объединение четырех стран Центральной Европы: Венгрии, Польши, Словакии и Чехии, образованное 15 февраля 1991 г. в результате встречи глав Польши, Чехословакии и Венгрии в венгерском городе Вышеграде в целях оказания содействия интеграции в европейские структуры. На сегодняшний день V4 перешла на качественно новый этап.

Основными целями «Вышеградской четверки» являются: синхронное развитие отношений и многопланового сотрудничества с ЕС, противостояние рискам в сферах экономики и безопасности, лоббирование общих интересов на европейской и мировой арене и выступление с общими инициативами, усиление региональных торгово-экономических связей и создание зоны свободной торговли (СФТА), интеграция в области энергетики, экономики, транспорта и транзита, культуры, образования и другие вопросы. Экономичес-

кие приоритеты деятельности «четверки» — общее преодоление последствий европейского экономического кризиса, вопросы налогообложения и энергетической безопасности.

В ходе своего председательства в «Вышеградской группе» (1 июля 2013 г. — июнь 2014 г.) Венгрия в соответствии со Стратегией внешних связей до 2020 г. уделяла приоритетное внимание региональному сотрудничеству и сохраняла преемственность на укрепление конструктивного добрососедства и общеевропейского диалога, расширение трансатлантического партнерства и торгово-экономического взаимодействия. Особое внимание уделялось развитию инфраструктуры между Севером и Югом; безопасности, в частности созданию к 2016 г. общего воинского подразделения ЕС/V4; сотрудничеству в сфере развития малого и среднего предпринимательства, межпарламентским связям.

Президентство Венгрии в «Вышеградской четверке», согласно заявлению венгерского правительства, было направлено на трансформацию периода 2013–2023 гг. в десятилетие Центральной Европы в Евросоюзе. В данном контексте главными задачами венгерского председательства в V4 были «повышение роли организации в Восточной Европе и Западных Балканах в процессе поддержки европейских ценностей и интеграционных процессов», а также содействие развитию экономики и свободному перемещению граждан. Венгрия поддерживает политику стран «четверки» по установлению тесного сотрудничества между странами Центральной и Восточной Европы. Другими задачами председательства являются устранение возможных преград в сотрудничестве, представление общих интересов региона в ЕС, привлечение неевропейских государств к центральноевропейским делам.

О возрастающей значимости «Вышеградской четверки» заявили министры стран — членов «четверки» на неформальном саммите 28–29 апреля 2014 г. в Будапеште, посвященном десятилетию присоединения к ЕС стран — членов V4 в составе других десяти государств — членов ЕС. За весь период своей деятельности данная организация, в успешность которой в 1990-е гг. не верили даже наиболее оптимистически настроенные политики, добилась впечатляющих успехов.

И главными причинами этих успехов называют то, что организация избежала соблазнов расширения и формирования новых институтов внутри нее в целях активизации сотрудничества. Деятельность в формате четырех государств на принципах ежегодной рота-

ции председательства, а также сохранение первоначальной структуры организации позволили избежать излишней бюрократизации и усложнения процедур ее деятельности. «Вышеградская группа» не имеет секретариата или других исполнительных органов, ее работа фактически состоит в периодических встречах представителей государств-членов на всех уровнях (премьер-министров, глав государств, министров, экспертов). Официальные встречи на высшем уровне — глав государств — происходят один раз в год.

Успешная деятельность «Вышеградской четверки» обусловлена также правильным сочетанием преимуществ многостороннего и двустороннего форматов сотрудничества. Так, аналитики отмечают позитивную роль ЕС в укреплении сотрудничества V4. Тот факт, что все ее члены входят в ЕС и НАТО, а также в зону Шенгенского соглашения, усиливает роль «четверки». Согласно существующей избирательной системе ЕС, голоса «Вышеградской четверки» имеют такой же вес, как голоса Франции и Германии, вместе взятые. В то же время взаимодействие в формате четырех стран позволило организации поднять двусторонние связи на более качественный уровень.

Притягательным фактором V4 является то, что страны — участники «Вышеградской четверки» стартовали на разных уровнях экономического развития, а в итоге выровняли темпы и стали развиваться дальше, подтягивая друг друга к общему уровню ЕС.

Внешнеполитические стратегии стран V4 (Чехии, Венгрии, Польши и Словакии) показывают совпадение позиций и интересов по обширной повестке дня, что означает, что «Вышеградская группа» в состоянии проводить общую политику в отношениях с Брюсселем и Вашингтоном. В силу этого фактора Вышеград на сегодня нашел свое место в европейской политике и активно лоббирует интересы своих членов в рамках ЕС и часто выступает единым фронтом при выдвижении своих инициатив и принятии важнейших для Евросоюза решений. Особую активность «четверка» проявляет в сфере восточного партнерства и в области энергетической безопасности.

Создание общего европейского энергетического рынка и достижение энергетической безопасности, в частности реформирование газового рынка стран V4 с участием Украины, являются основными приоритетами V4, предполагают реформирование газового рынка стран-участников. Эксперты «Вышеградской группы» считают, что в настоящее время главным объединяющим моментом между

ее членами является поддержание экономического роста, в частности диверсификация поставок газа и нефтепродуктов. В связи с этим министры иностранных дел «четверки» выражают поддержку итальянской инициативы по созданию общего европейского энергетического рынка, что Италия намерена осуществить в рамках своего председательства в ЕС в июле — декабре 2014 г. К другим направлениям относятся создание энергетической инфраструктуры и установление приемлемых цен на газ для потребителей, диверсификация газовых поставок и обеспечение доступа на рынок сжиженного природного газа.

В целях усовершенствования транспортной инфраструктуры и развития транспортного коридора «Север — Юг» в рамках V4 создана рабочая группа высокого уровня по транспорту. В рамках V4 также проводятся министерские встречи по экономике, торговле, транспорту, туризму и другим направлениям.

Вышеградские государства активно сотрудничают по вопросам изменения климата и намерены подписать Международное соглашение по изменению климата в 2015 г. в Париже.

В области миграции V4 выступает за предотвращение и сокращение нерегулируемой миграции и активизацию борьбы с незаконной миграцией, а также с торговлей людьми в рамках проекта ЕС «FIMATHU» / «Facilitated Illegal Immigration Affecting Austria and Hungary» по урегулированию нелегальной иммиграции в Австрию и Венгрию.

Особое место в деятельности «Вышеградской группы» занимают Восточные Балканы, которым оказывается содействие в их интеграции с ЕС. Проводятся встречи в формате «V4 + Балканские страны». Так, 24 февраля 2014 г. было проведено совещание в формате «V4 + 3» с участием трех государств — членов ЕС: Болгарии, Греции, Румынии.

Следует отметить, что в V4 дискутируется вопрос о расширении организации и превращении ее в «шестерку» с участием Словении и Австрии. Несмотря на различия в позициях стран-участников, данная инициатива получила поддержку Чехии. В свою очередь, Венгрия в качестве председателя V4 представила ответ на предложение президента Словении Борута Пахора о будущем участии Австрии и Словении во встречах «четверки», в котором отмечено, что «Вышеградская группа» не намерена расширяться, тем не менее будет практиковать приглашение глав других стран — членов ЕС на саммиты в качестве наблюдателей. Необходимо отметить, что практика

приглашения глав соседних стран на саммиты «четверки» получила свое распространение. Так, на встречи глав правительств стран Вышеграда приглашались президент Франции Ф. Олланд, федеральный канцлер Германии А. Меркель (6 марта 2013 г.), а также премьер-министр Японии С. Абэ (16 июня 2013 г.). К примеру, до недавнего времени на повестке дня «четверки» стоял вопрос о возможном членстве Украины в данной организации и превращении V4 в пятерку. Это обстоятельство было обусловлено значением Украины как ключевого игрока в регулярных переговорах в области транзита энергоносителей в Европу. К примеру, на саммите V4 15 февраля 2013 г. в Братиславе, который проходил в формате «V4 + 3» с участием Австрии и Германии, принимал участие премьер-министр Украины Н. Азаров. Также в период председательства Польши (июль 2012 г. — июнь 2013 г.) в работе саммита в формате «V4 +» (3 июля 2013 г.) принимал участие президент Украины В. Янукович.

При этом следует отметить, что в отчете европейских аналитиков по данной теме, опубликованном в 2014 г., содержится рекомендация странам «Вышеградской четверки» принимать в свой состав другие страны, активно участвовать во всех механизмах еврозоны, к которым у них есть доступ, и выдвинуть своего кандидата на важный пост в органах ЕС.

Для Евросоюза «Вышеградская группа» является проводником политики ЕС Глобального / Восточного партнерства / «Europe Goes East» / «Европа идет на Восток». Программа Восточного партнерства как часть Европейской политики соседства (ЕПС), представленная Европейской комиссией в марте 2003 г. и имеющая цель теснее сблизить Европу с ее соседями на основе взаимной выгоды и общих интересов, направлена на поддержку реформ в шести постсоветских странах — Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине.

Еврокомиссия предлагает этим странам заключить Соглашение об ассоциации и создании новой европейской экономической зоны, которая должна стать базой для развития общего внутреннего рынка. Для этого названные государства должны перенять все законодательные акты ЕС и признавать вердикты Европейского суда. В перспективе рассматривается отмена визового режима и создание зоны свободной торговли. Таким образом, ряд стран, не входящих в ЕС, получили приглашения, по сути, стать новыми членами Евросоюза, юридически в него не вступая.

Следует отметить, что данная программа в настоящее время в орбиту своих интересов вовлекает также и страны Центральной Азии. Россия, вместо участия в ЕПС, имеет особый статус в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве / СПС.

Программа направлена на укрепление индивидуальных и региональных отношений между ЕС и странами через подход «большее за большее» / «more for more», который предполагает больше доступных средств при большей отдаче и взаимной ответственности. На повестке дня Европейской комиссии — подготовка технико-экономического обоснования создания экономической зоны Восточного партнерства.

Ключевыми вопросами программы «Восточное партнерство» являются энергетическая безопасность и энергетическое сотрудничество, безопасный доступ к источникам энергии, обеспечение безопасной доставки энергоносителей в Европу через территорию Украины.

Программа нацелена на усиление политического партнерства, экономической интеграции этих стран с ЕС, деятельности Еврокомиссии и Европейской службы внешних действий в этом направлении, выполнение Вильнюсской декларации и развитие народной дипломатии, проведение политических и правовых реформ, надлежащее управление, поддержку гражданского общества, свободы СМИ, верховенства закона, прав человека, а также на предотвращение появления новых разделительных границ между расширенным ЕС и его соседями.

Причем, если целью программы «Восточное партнерство» ЕС является создание стабильных и демократических условий в Восточно-Европейском регионе без обязательств предоставления гарантий на членство в Евросоюзе для стран региона, то позиция стран «четверки» заключается в необходимости дальнейшего расширения Европейского Союза. «Вышеградская четверка», выступая за дальнейшее объединение Европы, активно поддерживала Хорватию в процессе ее вступления в ЕС, а в настоящее время оказывает содействие шести постсоветским странам, а также Албании, Сербии и другим Балканским странам. Руководство «четверки» считает, что Центральная Европа должна сыграть в этом решающую роль не только как единое культурное и интеллектуальное, но и как экономическое и политическое сообщество.

«Четверка» активно лоббирует стремление Украины к интеграции с Евросоюзом. Так, руководство Украины неоднократно заявляло, что сотрудничество с «Вышеградской четверкой» — странами

Карпатского региона — является одним из основных направлений внешнего сотрудничества Украины. Помимо этого, в перспективе в качестве члена ЕС Украина заинтересована в активизации сотрудничества с соседними славянскими странами — членами ЕС — Хорватией, Чехией, Словакией, Польшей, Словенией, Болгарией и страной-кандидатом Сербией.

Венгрия в ходе своего председательства, наряду с другими странами «четверки», проявляла большую заинтересованность в подписании Украиной Соглашения об ассоциации, включающего создание всеобъемлющей зоны свободной торговли и, соответственно, Соглашения о свободной торговле с ЕС в ходе саммита Восточного партнерства в Вильнюсе в ноябре 2013 г., ратификации данных соглашений Арменией, Грузией и Молдовой, а также участия Беларуси в работе саммита. Другими целями «четверки» являются сближение с Прибалтийскими странами и сокращение разрыва между Россией и Евросоюзом.

В связи с событиями на Украине, в Будапеште на внеочередном саммите «Вышеградской четверки» 24 февраля 2014 г. было принято заявление V4, в котором содержится призыв ко всем участвующим сторонам к диалогу и соблюдению мирных договоренностей. Премьер-министры Польши, Чехии, Словакии и Венгрии на встрече 5 марта 2014 г. призвали Европейский Союз и НАТО помочь Украине и сохранять единство, представ перед «опасным событием, которое угрожает миру и безопасности в Европе». В заявлении было отмечено, что «интервенция России в Украине» напоминает то, что пережили сами эти страны в недалеком прошлом: Венгрия — в 1956 г., Чехословакия — в 1968 г. и Польша — в 1981 г. «Вышеградская четверка» призывает конфликтующие стороны к соблюдению договоренностей, достигнутых в Женеве 17 апреля 2014 г.

«Вышеградская группа», позитивно встретившая избрание нового руководства Украины, 27 февраля провела совещание министров иностранных дел V4 в Киеве с участием исполняющего обязанности президента Украины О. Турчинова, председателя партии «Удар» А. Кличко, экс-премьер-министра Ю. Тимошенко.

Государства V4 приветствовали подписание политической части Соглашения об ассоциации 21 марта 2014 г. премьер-министром Украины А. Яценюком и 28 лидерами стран Европейского Союза. Согласно заявлению ЕС, «подписание соглашения подчеркивает решительную поддержку Украины в эти трудные времена Европейским Союзом. Главы государств и правительств ЕС также

подтвердили свою решимость подписать остальные положения соглашения. Вскоре ЕС временно отменил таможенные пошлины на украинский экспорт в Евросоюз. Эти шаги являются доказательством обоюдного желания ЕС и Украины к построению тесной политической ассоциации и экономической интеграции».

По мнению V4, нынешняя международная ситуация, в частности события на Украине, подтверждают необходимость дальнейшего укрепления и последовательной реализации политики Восточного партнерства, особенно в преддверии очередного саммита Восточного партнерства в Риге в 2015 г. Была отмечена важность скорейшего подписания Соглашения об ассоциации с Грузией и Молдовой в июне 2014 г., его выполнения и подписания оставшихся положений с Украиной.

Гуманитарный аспект занимает важное место в деятельности «Вышеградской четверки». В целях поддержки проектов в области культуры, образования и науки, студенческих обменов, туризма и трансграничного сотрудничества с 2000 г. действует Международный Вышеградский фонд, который с целью поддержания проектов в области культуры, образования и науки, туризма и трансграничного сотрудничества финансирует обучение в университетах стран V4. Управляющими органами фонда являются Конференция министров иностранных дел стран и Совет послов стран V4. Конференция министров иностранных дел занимается определением ежегодных взносов, формированием бюджета, руководит исполнительным органом в лице исполнительного директора и Секретариатом со штаб-квартирой в Братиславе (Словакия). Совет послов выступает с ежегодными заявлениями и занимается оформлением бюджета. Ежегодный бюджет фонда составляет 7—8 млн евро и формируется из равных взносов стран-участников. На начало 2014 г. фонд профинансировал 3 700 проектов, выделил более 1 700 грантов на обучение на общую сумму около 50 млн евро.

На фоне последних событий на Украине странами «четверки» было предложено использовать инструменты Вышеградского фонда для оказания содействия в развитии потенциала по последующей реализации соглашений об ассоциированном партнерстве со странами Восточного партнерства и была выражена готовность увеличить средства из Международного Вышеградского фонда для осуществления либерализации визового режима и увеличения стипендий.

В настоящее время в соответствии с политикой Венгрии «открытости на Восток», активно продвигаемой в рамках V4, проводится политика привлечения к обучению в странах «четверки» студентов из других стран, включая государства Центральной и Юго-Восточной Азии. Программа «Вышеград 4 и Восточноевропейское партнерство» предусматривает выделение грантов на обучение студентам из этих стран. В соответствии с Соглашением между Вышеградским фондом и Национальным научным советом Тайваня осуществляются индивидуальные научные обмены между Венгрией и Тайванем. В марте 2014 г. в Токио был запущен год обмена «V4 + Япония», в рамках которого будут осуществляться программы обмена и сотрудничества в области торговли, науки, технологии.

Развитие туризма занимает одно из приоритетных направлений государств V4, разработавших совместную программу развития туризма на 2014—2020 гг. В сфере туризма страны V4 выступают под лозунгом «4 страны — одна мелодия; 4 страны — одна виза; 4 страны — один туристический маршрут». На регулярной основе проходят презентации туристических возможностей стран «четверки». Данная программа также охватывает зарубежные страны, в которые входит и Казахстан.

V4, в частности Вышеградский фонд, проявляет активность в области защиты прав человека. Так, в ноябре 2013 г. в Будапеште состоялись круглый стол «Вышеградской группы» по вопросам предотвращения геноцида и массовых пыток и шестой Будапештский форум по правам человека, на которых были выработаны рекомендации по активизации деятельности «Вышеградской группы» по предотвращению массовых пыток, выполнению Концепции ООН «Ответственность для защиты» / «Responsibility to Protect» (R2P) в регионе.

Анализ показывает, что заметной тенденцией сегодняшнего дня во внешней политике «Вышеградской четверки» становятся кардинальные коррективы в сторону смещения акцентов на Восток во многом благодаря усилиям Венгрии, председательствующей в организации (1 июля 2013 г. — 1 июля 2014 г.). Новая стратегия международного сотрудничества V4 усиливает политику восточного вектора в сторону неевропейских развивающихся стран. Углубление полномасштабного диалога с Казахстаном входит в одно из ключевых направлений политики V4. Так, согласно заявлению МИД Венгрии, «двусторонние отношения между Венгрией и Казахстаном развиваются успешно. Казахстан — крупная региональная держава

и чрезвычайно важный партнер ЕС. Венгрия инициировала Соглашение о стратегическом партнерстве с Казахстаном по примеру ряда государств — членов ЕС».

Для Казахстана полезным представляется изучение и применение опыта Вышеградского сообщества в качестве успешного регионального объединения, действующего в рамках мощной структуры — Европейского Союза и основанного на географической близости, общности исторического прошлого, традиционных культурных и лингвистических связях, на основе единых экономических, производственно-хозяйственных и торговых связей, транспортно-транзитного потенциала. Интересным является изучение механизма восстановления целого комплекса утраченных связей стран бывшего социалистического блока по различным направлениям взаимодействия. Особенно важным является опыт объединения, развития и взаимодействия «разноуровневых и разноскоростных» экономик, стартовавших на различных этапах развития и постепенно выравнивавших экономические темпы на пути сближения со стандартами ЕС.

Перспективным представляется наращивание партнерских связей со странами «четверки» — Венгрией, Польшей, Словакией и Чехией, с каждой из которых Казахстан поддерживает дружественные и взаимовыгодные отношения в рамках единого регионального объединения по широкому спектру сотрудничества.

Так, успехи стран «четверки» в осуществлении социально-экономических реформ и последние достижения в области макроэкономики выглядят весьма впечатляюще и вызывают желание изучать и применять их опыт. В среднесрочной и долгосрочной перспективе страны «Вышеградской четверки» могут служить в качестве плацдарма для казахстанского бизнеса и казахстанских товаров при выходе на европейский рынок.

Наиболее перспективными направлениями двустороннего сотрудничества являются сельскохозяйственная и нефтегазовая сферы, охрана окружающей среды, инновации и новые технологии, фармацевтика, туризм, строительство и транспорт. Основным инструментом партнерства обещает стать взаимодействие Казахстана и стран «четверки» по привлечению инвестиций, расширению рынков сбыта, трансферу инновационных технологий. В качестве нового формата сотрудничества выступают отраслевые диалоги, предполагающие детальные консультации по интересующим стороны темам (энергетика, транспорт, сельское хозяйство, безопасность).

В соответствии с приоритетами V4 перспективным представляется расширение сотрудничества в области энергетики. «Вышеградская группа», исходя из того, что приоритетным вектором сотрудничества Европы и Казахстана было и остается взаимодействие в топливно-энергетической сфере, в частности диверсификация поставок энергоресурсов в Европу путем поиска новых надежных поставщиков сырья и уменьшение энергетической зависимости от России, рассматривает энергетику в качестве приоритета в сотрудничестве с Казахстаном. Казахстан, являясь третьим крупнейшим поставщиком энергоносителей в Европу из стран — не членов ОПЕК после России и Норвегии, заинтересован в дальнейшем укреплении стратегического энергетического диалога с Европой.

Обновление и модернизация торгово-инвестиционного и экономического разделов нового Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан и Европейским Союзом с учетом предстоящего в 2014 г. вступления Казахстана во Всемирную торговую организацию и уже свершившегося вступления в Евразийский экономический союз открывают новые возможности для более широкого сотрудничества стран «четверки» и Казахстана.

Заинтересованность Казахстана в упрощении визового режима с Европой также выявляет возможности для развития полномасштабного взаимодействия со странами V4.

По мнению стран — членов «Вышеградской группы», Казахстан является региональным логистическим центром, что предоставляет существенный потенциал для развития торговли. Большой потенциал сотрудничества лежит в сфере транспорта и транзита. Особую важность для углубления сотрудничества Казахстана и «Вышеградской четверки» представляет мегапроект строительства транспортного коридора «Западная Европа — Западный Китай». Данный проект, нацеленный на десятикратное увеличение транзитных перевозок на территории Казахстана к 2050 г., предусматривает создание современной транспортно-логистической системы, позволяющей формировать эффективные каналы доставки грузов из стран Европы в страны Азии через территорию Казахстана.

Перспективной представляется активизация сотрудничества в области образования. Практика Вышеградского фонда по предоставлению грантов для обучения в четырех странах-участниках предполагает рассмотрение возможности привлечения казахстанской стороны к сотрудничеству с Вышеградским фондом и Ассоциацией университетов стран V4 в области образования. Эти направления включают:

- Программу стипендий на обучение в высших учебных заведениях стран «Вышеградской группы» на степень магистра / доктора.
  - Программу стипендий на проведение исследований (стажировки в Архивах Открытого Общества Центрально-Европейского университета в Будапеште).
  - Программу грантов для разработки учебных курсов и программ, связанных со странами «Вышеградской группы», в университетах с участием экспертов из стран V4.
  - Программы грантов в сфере образования, туризма, культурного сотрудничества, молодежных и академических обменов (программы стандартных и стратегических грантов).
- Целесообразным представляется расширение туристических обменов со странами «четверки», открытие прямых рейсов в Будапешт и Варшаву, проведение туристических ярмарок и других мероприятий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. The Visegrad Group. A Central European Constellation. International Visegrad Fund. – Bratislava. – 2006.
2. Declaration on cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland, and the Republic of Hungary in striving for European integration. Visegrad. – 15 February, 1991.
3. Joint statement on the occasion of the meeting of the Prime Ministers of the Visegrad group. – Bratislava. – 14.05.1999.
4. Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and Slovak Republic on the cooperation of the Visegrad group after their accession to the European Union. – Kromeriz. – 12.05.2004.
5. Guidelines on the future areas of Visegrad cooperation. – Kromeriz. – 12.05.2004.
6. Agreement concerning the establishment of the International Visegrad Fund. – Bratislava. – 14.05.1999.
7. Statute of the International Visegrad Fund. – Bratislava. – 14.05.1999.
8. Joint statements on the occasion of the meeting of the Prime Ministers of the Visegrad group. – Bratislava. – 14.05.1999.
9. Eastern partnership Multilateral platforms 2014—2017.
10. Eastern partnership: a new opportunity for the neighbours. E. Korosteleva. Routledge. – 2012. – 200 pages.
11. Whitman, R., & Wolff, S., (Ed.), (2010), The European Neighbourhood Policy in perspective: context, implementation and impact, Palgrave: London.
12. Visegrad 4 the Eastern Partnership: Towards the Vilnius Summit, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, October, 2013.

# Развитие государственно-частного партнерства в системе высшего и послевузовского образования Республики Казахстан

СЕЙТКАЗИЕВА А.М.,  
МОНОБАЕВА А.И.

## *Введение*

В современном мире роль образования неуклонно растет вместе с ростом влияния человеческого капитала. Обзор международных исследований по экономике свидетельствует о том, что существует тесная связь между образованием, качеством человеческого капитала и экономическим ростом. При этом профессиональное образование, включая высшее и послевузовское, служит основой формирования человеческого капитала и является ключевым фактором экономического роста.

Опыт стран с развитыми экономиками показывает, что одним из наиболее эффективных инструментов развития качественного профессионального образования является государственно-частное партнерство (ГЧП). Концепция ГЧП, первоначально зародившаяся на Западе в промышленном секторе, в дальнейшем была распространена и на другие социально значимые сферы. В области образования она доказала свою состоятельность и эффективность, особенно при разработке и реализации масштабных образовательных проектов, направленных на решение актуальных социально-экономических задач.

Вмешательство государства и бизнеса в систему образования Казахстана через формы ГЧП обусловлено необходимостью повы-

шения качества образования и обеспечения соответствия содержания образования требованиям современного рынка труда. В последних международных отчетах и докладах по конкурентоспособности экономик и инвестиционной привлекательности Казахстана отмечаются серьезные недостатки в подготовке квалифицированных кадров в нашей стране. Так, по результатам исследования инвестиционной привлекательности Казахстана, проведенного компанией Ernst&Young (2012 г.), только 25% из общего числа опрошенных инвесторов удовлетворены уровнем квалификации кадров. При этом 35% считают необходимым улучшение профессиональной подготовки [1]. Результаты данного исследования выявляют недостаточное предложение на рынке труда специалистов с практическими навыками и знанием современных технологий. Отмечено, что нехватка специалистов, обладающих отраслевыми знаниями и опытом, может стать сдерживающим фактором для реализации потенциала роста в некоторых высокотехнологичных отраслях и сегменте бизнес-услуг.

В соответствии с Отчетом Всемирного экономического форума (ВЭФ) о Глобальной конкурентоспособности (2012—2013 гг.) недостаток квалифицированных кадров, то есть низкая квалификация рабочей силы, обозначается главной ключевой проблемой ведения бизнеса в Казахстане [2] (рис. 1).

Обзор инновационного развития Казахстана, проведенный Европейской экономической комиссией ООН, также отмечает, что «нехватка квалифицированных кадров в целом ряде секторов остается ограничивающим фактором экономической деятельности» [3].

В соответствии с данными ВЭФ по глобальной конкурентоспособности в 2012 г. по показателю «Качество системы образования» Казахстан занял 101-ю позицию из 144 стран (для сравнения: в 2005 г. Казахстан занимал 49-е место среди других стран) (рис. 2).

Анализ успешного опыта развитых стран в совершенствовании системы подготовки профессиональных кадров показывает, что использование механизмов ГЧП в образовательной сфере позволяет учебным заведениям взаимодействовать с субъектами рынка труда, государственными и местными органами власти, общественными организациями в целях повышения конкурентоспособности специалистов.



Рис. 1. Ключевые проблемы ведения бизнеса в Казахстане

Источник: данные ВЭФ, Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2012—2013 гг.

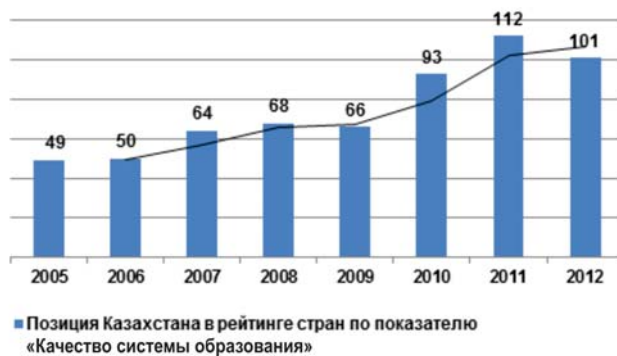


Рис. 2. Позиция Казахстана в рейтинге стран по показателю «Качество системы образования»

Источник: данные ВЭФ, Отчеты о глобальной конкурентоспособности за 2005—2012 гг.

*Анализ современного состояния проблемы  
и основные направления развития ГЧП в высшем  
и послевузовском образовании*

Правительством страны в 2010 г. была разработана и утверждена Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011–2020 гг., основной целью которой является повышение конкурентоспособности образования, развитие человеческого капитала путем обеспечения доступного качественного образования для устойчивого роста экономики [4]. В рамках этой программы был предусмотрен комплекс мероприятий по совершенствованию всей системы образования, а также меры экономического стимулирования для вовлечения частного сектора в научную и инновационную деятельность. Эти меры позволят учебным заведениям взаимодействовать с бизнесом, государственными и местными органами власти, общественными организациями в целях качественной подготовки специалистов для приоритетных отраслей экономики.

Анализ ситуации по развитию ГЧП в образовательном секторе Казахстана показал, что на сегодняшний день механизмы ГЧП активно прорабатываются и внедряются только в сфере технического и профессионального образования (ТиПО). Признавая значимость и роль сферы ТиПО в подготовке технических и профессиональных кадров, стоит отметить, что в решении кадровой проблемы в стране должны быть задействованы все уровни образования, включая послевузовское бизнес-образование. Более того, с точки зрения теории человеческого капитала и концепции управления знаниями, важности научной и инновационной составляющей в образовании, назревшей потребности в консолидации сил бизнеса, образования и государства в подготовке квалифицированных кадров развитие партнерства в системе высшего и послевузовского образования представляется не только возможным, но и критически важным и крайне необходимым. Поэтому формирование и развитие механизмов ГЧП не в меньшей мере актуально и для системы высшего и послевузовского образования. При этом использование принципов ГЧП должно быть направлено, прежде всего, на оказание экономической поддержки учебным заведениям, участие работодателей в управлении содержанием образовательного процесса, а также в научно-исследовательской деятельности. В Послании «Стратегия “Казахстан-2050”» Президентом страны отмечается важность создания эффективного частного сектора экономики и развития государственно-частного партнерства [5]. Правительством страны создана Наци-

ональная палата предпринимателей Республики Казахстан в целях обеспечения благоприятных правовых, экономических и социальных условий для реализации предпринимательской инициативы и развития государственно-частного партнерства в Республике Казахстан [6].

В соответствии с Программой по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011—2015 гг. ГЧП является системой взаимоотношений государства и субъектов частного предпринимательства, направленных на достижение результатов в традиционной сфере ответственности государства, определяемых в соответствующих договорах, на условиях сбалансированного распределения прав и обязанностей, рисков, затрат и выгод [7]. Что касается ГЧП в образовательном секторе, то его можно охарактеризовать как «альянс между государством и бизнесом в целях реализации образовательных проектов на основе законодательных актов и специальных соглашений» [8]. Российский исследователь проблем ГЧП Е.А. Дмитриева определяет государственно-частное партнерство в образовании как систему взаимовыгодных долгосрочных отношений между государством и бизнесом с целью эффективного распределения ролей между партнерами в сфере высшего профессионального образования для повышения конкурентоспособности высшей школы [9].

Международные эксперты выделяют следующие отличительные признаки ГЧП:

- как правило, достаточно длительные сроки действия соглашений о партнерстве;
- смешанные формы финансирования проектов (за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами или же совместное инвестирование нескольких участников);
- взаимоотношения сторон носят партнерский, равноправный характер;
- разделение ответственности между партнерами в соответствии с их задачами;
- разделение рисков между участниками партнерства на основе соответствующих договоренностей сторон [10].

Данная характеристика позволяет сделать вывод, что отличительной чертой ГЧП является то, что государство в лице своих уполномоченных органов при таком типе взаимодействий не выступает доминирующей стороной, а является равноправным партнером бизнеса при достижении совместных общественно значимых целей. В экономической литературе к субъектам ГЧП, независимо от отрасли и сферы применения, принято относить две стороны: государство и

бизнес. Однако, принимая во внимание специфику и ключевую роль вузов как главного инструмента проведения государственной политики в области образования и общества как конечного потребителя образовательных услуг, представляется целесообразным включить данные категории в число субъектов государственно-частного партнерства в образовании (рис. 3).



Рис. 3. Субъекты ГЧП в высшем и послевузовском образовании

Источник: составлено автором.

Основными формами ГЧП в образовании служат финансовые, организационно-административные и правовые механизмы ГЧП. Финансовые механизмы ГЧП включают в себя концессию, аренду, лизинг, кредиты, гранты и пр. К организационно-административным механизмам ГЧП относят создание институтов общественного участия, например общественные, попечительские, наблюдательные советы, создаваемые при вузах бизнес-инкубаторы, центры трансферта технологий, фонды целевого капитала, технопарки, ресурсные центры и другие учреждения инновационной инфраструктуры.

В рамках программно-проектной формы ГЧП в образовании развиваются такие организационно-административные механизмы, как аккредитация образовательных программ, совместные консалтинговые проекты, научно-производственная практика, стажировки и т.д. К правовым механизмам ГЧП принято относить договоры и соглашения на управление имуществом (концессионные соглашения, контракты на управление), а также инвестиционные контракты.

В советский период в условиях плановой экономики взаимодействие вузов с предприятиями было тесным и содержание об-

разования полностью отвечало потребностям различных отраслей народного хозяйства. Государство разрабатывало все необходимые меры для интеграции науки и производства путем создания научно-производственных объединений, опытно-конструкторских бюро, проектных институтов. Конечно, идеализировать советскую систему партнерства вузов с предприятиями народного хозяйства нельзя, так как административно-командные методы работы имели некоторые минусы, например, лишали выпускников вузов самостоятельности в выборе места работы, научная деятельность строго контролировалась партийными органами. Вместе с тем партнерство вузов с предприятиями позволяло обеспечить качество образования, которое соответствовало потребностям общества и государства. Таким образом, при разработке эффективных механизмов использования ГЧП в системе высшего и послевузовского образования можно использовать отдельные принципы советской системы подготовки кадров.

В настоящее время в Казахстане работают институты общественного участия, такие как попечительские советы (в отдельных вузах), созданы технопарки, бизнес-инкубаторы. В течение последнего десятилетия реализуется совместный проект Национального банка и Казахского экономического университета (КазЭУ) им. Турара Рыскулова «Магистратура Национального банка». Все это является хорошим примером партнерства государственных институтов, бизнес-структур и вузов. При этом следует отметить, что в большинстве случаев партнерство вузов с бизнес-структурами является формальным и носит фрагментарный, а не системный характер.

Для определения причин такого положения в области взаимодействия между вузами и предприятиями автором методом анкетного опроса и интервью проведено исследование. Для исследования были привлечены студенты, выпускники и руководители университетских центров карьеры трех вузов г. Алматы, а также руководители высшего и среднего звена пяти компаний. В рамках данного исследования была сделана попытка выявить:

- наличие партнерских связей вузов с бизнес-структурами;
- участие работодателей в разработке учебных программ;
- участие работодателей в учебном процессе (чтение лекций, проведение практических занятий, руководство практикой и дипломными работами);
- возможности трудоустройства выпускников вузов по специальности;

- качество подготовки специалистов, наличие требуемых знаний и навыков работы.

Результаты исследования выявили наличие некоторых противоречий. Так, полученные данные, с одной стороны, положительно характеризуют систему обучения в вузах. 70% опрошенных студентов и выпускников дали положительную оценку образовательному процессу в вузе; согласно данным университетов, 85% выпускников трудоустраиваются по окончании вуза. Вместе с тем только 45% опрошенных выпускников подтвердили, что знания, полученные в вузе, пригодились на работе. Почти половина опрошенных студентов выражают сомнение относительно того, что по окончании вуза найдут работу по специальности. На вопрос по оценке качества производственной практики на предмет приобретения практических навыков положительный ответ дали только 20% опрошенных, большинство респондентов оставили данный пункт анкеты незаполненным.

Результаты интервью с руководителями компаний показали, что работодатели в большинстве случаев не удовлетворены качеством подготовки специалистов. При этом сотрудничество компаний с вузами ограничивается только приемом студентов на практику. Ни один из опрошенных руководителей не состоит в каких-либо советах (академических, попечительских и пр.) в вузе, не руководит дипломными работами и магистерскими диссертациями, не участвует в каких-либо проектах с вузами. В то же время результаты интервью показали, что у руководителей компаний есть понимание необходимости серьезного сотрудничества работодателей с вузами. Все опрошенные руководители согласились, что содержание учебных планов и программ должно быть согласовано с экспертами-практиками в целях их соответствия требованиям современного рынка. Относительно заинтересованности участвовать в экспертных советах по оценке качества обучения в вузах и освоения профессиональных компетенций руководители компаний в целом не возражают делегировать специалистов, но при наличии соответствующих условий (мотивации).

Таким образом, результаты проведенного исследования:

- 1) подтвердили наличие пробелов в системе профессиональной подготовки специалистов;
- 2) выявили необходимость создания мотивационных механизмов для предпринимательских структур в целях полноправного участия в организации и управлении системы подготовки квалифицированных кадров для национальной экономики;

3) выявили потребность в объединении усилий государства, бизнеса и учебных заведений для обеспечения соответствия системы подготовки кадров современным требованиям рынка труда.

### ***Заключение***

Полученные результаты позволяют сделать вывод о необходимости консолидации усилий всех заинтересованных сторон (вузов, бизнеса и государства) для достижения общих целей.

Взаимодействие вузов, бизнеса и государства должно быть направлено, прежде всего, на следующие перспективные направления:

1) оказание финансово-экономической поддержки высшим учебным заведениям, развитие материально-технической базы, предоставление целевых грантов и стипендий, создание бизнес-инкубаторов, технопарков, ресурсных центров;

2) участие бизнес-сектора в процессе формирования заказа на образовательные услуги, в том числе целевой подготовке специалистов, организации дополнительных образовательных услуг, корпоративных программ MBA, курсов профессионального развития и повышения квалификации;

3) участие работодателей в управлении содержанием образовательного процесса, к чему относится разработка профессиональных стандартов и компетенций, участие в попечительских советах вузов, участие в разработке стратегий, учебных планов и программ, согласование тем дипломных работ и магистерских диссертаций с ориентацией на конкретных заказчиков из государственного или частного сектора, организацию производственной практики и стажировки, участие в мониторинге и оценке качества обучения и освоения обучающимися профессиональных компетенций, участие в преподавании на программах бакалавриата, профильной магистратуры, MBA и ДВА, а также в разработке и реализации программ профессионального развития преподавателей и бизнес-тренеров;

4) создание и учреждение учебно-аналитических, инновационных, научных центров, лабораторий, в рамках которых вузы совместно с бизнес-структурами будут осуществлять научно-прикладные исследования, проектировать и прогнозировать бизнес-климат в стране и в отдельных регионах, смогут изучать управленческие технологии, разрабатывать учебные кейсы, нацеленные на развитие навыков решения актуальных проблем бизнеса и т.д. Такое партнерство по-

зволит расширить возможности бизнес-структур по использованию результатов научных исследований вузов в производстве и в целом послужит хорошей площадкой для дальнейшей интеграции образования, науки и производства.

Для реализации данных мероприятий необходимо решить следующие первоочередные задачи:

1) создать рабочую группу по разработке концепции применения форм ГЧП в сфере высшего и послевузовского образования;

2) разработать нормативно-правовую базу по функционированию ГЧП в сфере высшего и послевузовского образования;

3) разработать механизмы мотивации для привлечения предпринимательских структур к партнерству в целях полноправного участия в организации и управлении системы подготовки квалифицированных кадров;

4) распределить риски и законодательно закрепить сферы ответственности всех субъектов партнерства; разработать подходы к управлению рисками;

5) создать официальную структуру по управлению проектами ГЧП в системе высшего и послевузовского образования (в силу отраслевой специфики) или возложить обязанности на Казахстанский центр государственно-частного партнерства (КЦ ГЧП).

Принимая во внимание прямую заинтересованность бизнеса в качественной подготовке специалистов, необходимость вовлечения государственных структур в части создания действенных мотивационных механизмов бизнесу (предоставление различных гарантий и льгот, в т.ч. налоговых), а также необходимость разработки законодательной базы с четким распределением прав и обязанностей всех заинтересованных сторон, необходимость привлечения дополнительных ресурсов, включая финансовые, становится очевидным, что только государственно-частное партнерство способно решить поставленные задачи по совершенствованию системы профессионального высшего и послевузовского образования в стране.

Внедрение принципов ГЧП в сферу высшего и послевузовского образования призвано объединить усилия всех заинтересованных сторон в создании эффективного партнерства, направленного на качественную подготовку квалифицированных кадров, развитие фундаментальной и прикладной науки и в конечном счете на качественное развитие человеческого капитала и улучшение инвестиционного климата Казахстана.

---

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Отчет Ernst&Young. Представления и реальность. Исследование инвестиционной привлекательности Казахстана, 2012 г. // <http://www.fic.kz>.
2. The Global Competitiveness Report 2012—2013. World Economic Forum, 2012 // <http://www3.weforum.org>.
3. ООН, Европейская экономическая комиссия: Обзор инновационного развития Казахстана, 2012 // <http://www.un.org>.
4. Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011—2020 гг.
5. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана. Астана, 14 декабря 2012 г. // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
6. О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан. Закон РК от 4 июля 2013 г. №129-V. — Астана, 2013 г.
7. Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011—2015 гг.
8. Еремин В.Л. Государственно-частное партнерство в образовании // <http://www.anspa.ru>.
9. Дмитриева Е.А. Развитие государственно-частного партнерства в сфере высшего профессионального образования. Москва, 2012 г.
10. Государство и бизнес: институциональные аспекты. — М., 2006. — С. 40.

## Правовая регламентация государственных функций: проблема подотчетности исполнительных органов в Казахстане

КАЛИЕВ Д.Е.\*

Государственная функция выступает базовой единицей правовой регламентации деятельности исполнительных органов. Соблюдение этого принципа вносит существенный вклад в реализацию идей правового государства как с точки зрения законности деятельности исполнительных органов, так и с точки зрения их подотчетности гражданам.

Существующие в Казахстане подходы к регламентации государственных функций не обеспечивают достаточного уровня подотчетности исполнительных органов гражданам, так как часть государственных функций исключена из-под действия парламентского контроля. Исполнительные органы наделены полномочиями по установлению государственных функций в рамках подзаконных актов.

В соответствии с п. 2-1 ст. 1 Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 г. №107-ІІ под функцией государственного органа понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции. В свою очередь, этой же статьей определяется, что компетенция представляет собой совокупность установленных полномочий государственного органа, образуемых его правами и обязанностями. Функция, компетенция и полномочия являются понятийными границами деятельности исполнительных органов.

\* Любые оценки, высказанные в нижеследующей статье, отражают личную точку зрения автора и не могут рассматриваться как позиция АО «Национальный аналитический центр». Данная публикация подготовлена по инициативе автора и не является результатом выполнения его должностных обязанностей.

В последние годы эти определения и в целом подходы к правовой регламентации государственных функций вызывали вопросы у практиков государственного управления, создавали препятствия для четкой работы государственного механизма.

Основной вопрос заключается в том, на каком уровне нормативной правовой системы должны закрепляться государственные функции и в конечном счете обладает ли исполнительная власть правом устанавливать для себя функции.

Практика, сложившаяся за годы администрирования деятельности государственных органов, предусматривает, что парламент устанавливает в законодательных актах четкий перечень функций государства (соответственно, одного или нескольких уполномоченных органов). При этом правительство и уполномоченный орган детализируют порядок осуществления установленных законом функций в соответствующих подзаконных актах.

Сложившаяся практика правовой регламентации государственных функций сопряжена с рядом проблем.

Во-первых, подходы к определению порядка осуществления государственных функций различаются. Порядок осуществления отдельных функций устанавливается в соответствующих статьях закона, порядок других — в подзаконных актах правительства или уполномоченных органов. Это свидетельствует об отсутствии единообразия в применении полномочий парламентом, правительством и различными исполнительными органами, что приводит к снижению понимания и прозрачности администрирования государственного управления.

Во-вторых, перечень функций государства, установленный в соответствующих статьях законов, часто содержит идентичные по смыслу функции, но в различных формулировках, функции, которые выступают этапами осуществления других функций, указанных в этом перечне\*. Такие неточности регламентации затрудняют адекватную оценку объективной функциональной нагрузки государственного органа.

В-третьих, в законодательных актах часто четко не разграничены функции, права и обязанности государственных органов. В боль-

\* Например, в Законе Республики Казахстан «О связи» от 5 июля 2004 г. №567-II в ст. 9 закреплены идентичные функции в качестве самостоятельных направлений деятельности уполномоченного органа в области связи: 1) осуществление присвоения полос частот, радиочастот (радиочастотных каналов); 2) выдача разрешений на использование радиочастотного спектра.

шинстве законодательных актов выделяются только самые базовые права государственного органа (например, право налагать административные взыскания). В отдельных отраслях государственного регулирования, например, антимонопольное регулирование и защита конкуренции, законодательные акты устанавливают детальный перечень прав государственного органа.

Данные проблемы широко обсуждаются практиками государственного управления. Проявлением этих внутренних дискуссий стали запросы от правительства и парламента в Конституционный совет (далее — КС) о толковании отдельных статей Конституции. КС принял следующие постановления:

1. Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. №8 «Об официальном толковании ст. 54, пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления».

2. Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 16 мая 2013 г. №2 «Об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. №8 «Об официальном толковании ст. 54, пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления».

В Постановлении №8 КС определяет, что, согласно ст. 54, пп. 1), 3) п. 3 ст. 61 Конституции, компетенция государственных органов устанавливается не только Конституцией, конституционными законами и законами Республики Казахстан, но и подзаконными актами.

В Постановлении №2 КС даются дополнительные пояснения. Отмечается, что в законах устанавливаются функции, затрагивающие важнейшие общественные отношения, и в том числе вопросы правосубъектности физических и юридических лиц, меры правоограничительного характера, взаимоотношения государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами. При этом в подзаконных актах должны устанавливаться функции, касающиеся определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм.

Установленное КС официальное толкование Конституции вызывает ряд обоснованных сомнений.

Во-первых, вытекающие из интерпретации подходы к регламентации компетенции в законодательных и подзаконных актах не соответствуют духу Конституции.

Согласно пп. 3) п. 3 ст. 61 Конституции РК, парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и военной службы.

Цель данного пункта заключается в разумном ограничении полномочий исполнительной власти и обеспечении ее подотчетности перед Парламентом РК и гражданами.

Однако предоставление исполнительной власти права по установлению компетенции в подзаконных актах снижает подотчетность, наделяет исполнительные органы неоправданными полномочиями. «Диавол» государственного управления скрывается в механизмах реализации закрепленных в законе функций. Официальное толкование КС открывает шлюз для расширения административных полномочий исполнительных органов, которые могут «подаваться» как расшифровка установленных законом функций.

Прежде практика правовой регламентации деятельности исполнительных органов в подзаконных актах была тесно привязана к законодательно установленным компетенции и перечню функций. В настоящее время такая тесная привязка устранена постановлениями КС №8, №2.

Во-вторых, неясно, почему КС не дал разъяснений, изложенных в Постановлении №2, в рамках Постановления №8, хотя они имеют прямое отношение к порядку применения норм последнего постановления. Очевидно, что если исполнительная власть может устанавливать для себя полномочия, то функции тем более могут быть регламентированы в подзаконных актах, так как они вторичны по отношению к компетенции.

В-третьих, в п. 1 мотивировочной части Постановления №8 указывается, что основополагающие принципы и нормы, которые должны быть предметом законодательного регулирования, включают в том числе функции и полномочия государственных органов.

С одной стороны, совершенно неясна взаимосвязь мотивировочной и резолютивной частей Постановления №8: на каком основании

КС постановил, что компетенция государственных органов может устанавливаться в подзаконных актах наряду с законодательными актами?

В качестве единственной мотивировки приводится ссылка на то, что правовое положение государственных органов может устанавливаться также указами Президента республики, постановлениями правительства и иными подзаконными актами (ст. 40, пп. 3), 5) и 21) ст. 44, часть вторая п. 3 ст. 61, п. 1 ст. 64, пп. 3), 4), 6) и 10) ст. 66, ст. 85—87 и 89 Конституции). Однако данные статьи возлагают на Президента и правительство полномочия по определению структуры исполнительной власти и осуществлению руководства ее деятельностью. Определение структуры заключается в распределении законодательно установленных функций между конкретными структурными подразделениями правительства или органами, непосредственно подотчетными Президенту.

Кроме того, некорректно ссылаться в качестве мотивировки на вторую часть п. 3 ст. 61 Конституции при толковании пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61 Конституции. Первая и вторая части п. 3 ст. 61 Конституции и составляют предмет толкования.

В-четвертых, согласно Постановлению №8 КС и закон, и подзаконный акт являются равноправными источниками норм, регулирующих государственную компетенцию. Учитывая то, что компетенция очерчивает границы установления функций и включает в себя полномочия государственного органа, неясно толкование Конституции, изложенное в Постановлении №2.

Согласно данному постановлению, в подзаконных актах не могут устанавливаться функции, предполагающие использование властных полномочий (вопросы правосубъектности физических и юридических лиц, меры правоограничительного характера, контрольно-надзорные и разрешительные функции).

Очевидно, что постановления №8 и №2 противоречат друг другу, толкуя одни и те же нормы Конституции различно.

В-пятых, классификация функций по уровню правовой регламентации в законодательных и подзаконных актах, изложенная в Постановлении №2, не соответствует толкованию термина «государственная функция», установленного в Постановлении №8.

В данном постановлении КС отмечает, что принципиальное разграничение понятий «государственная услуга» и «государственная функция» можно провести в том числе по добровольности или обязательности деятельности (деятельности по просьбе индивида или

включающейся в отношении всех автоматически в силу государственной обязанности, обеспеченной государственным принуждением). Также КС признает, что государственная функция осуществляется государственным органом в соответствии со своей компетенцией, имеет публично-правовой характер, распространяется на неограниченное число субъектов, может быть основана на государственном принуждении.

Классификация функций, изложенная в Постановлении №2, фактически не учитывает публично-правовой характер функции, так как выделяет вид функций, который исключает применение властных полномочий, которые могут касаться вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, мер правоограничительного характера, взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, в том числе контрольно-надзорных и разрешительных функций. Предполагается, что в подзаконных актах должны закрепляться функции, касающиеся определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм.

Детализация осуществления законодательно установленных функций в подзаконных актах, как уже отмечалось, чрезвычайно расширительное толкование Конституции, которое создает риск злоупотребления полномочиями. Как минимум, КС должен был отметить, что пределы этой детализации устанавливаются законодателем.

Регулирование внутренней деятельности не имеет публично-правового характера, не предполагает государственного принуждения и фактически не может рассматриваться в качестве государственной функции. По своей сути такая деятельность представляет собой мероприятия в рамках выполнения государственных функций.

В исполнение постановлений КС №8 и №2 был принят Закон Республики Казахстан от 13 января 2014 г. №159-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях», который внес поправки практически во все отраслевые законы.

Так, например, в Кодексе Республики Казахстан от 18 сентября 2009 г. №193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения» исключен пп. 59) ст. 7, согласно которому уполномоченный орган

в области здравоохранения осуществляет функцию по признанию санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий других стран эквивалентными, если эти мероприятия обеспечивают надлежащий уровень санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Республики Казахстан. Данная функция служит общественным интересам, ее выполнение должно быть подотчетным парламенту. Тем не менее в настоящее время, исходя из постановлений №8 и №2, Министерство здравоохранения самостоятельно принимает решение, выполнять эту функцию или нет, а если выполнять, то само определяет порядок выполнения.

В-шестых, ст. 61 Конституции особо выделяет такие сферы государственного регулирования, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, приватизация предприятий и их имущества, охрана окружающей среды, административно-территориальное устройство. Очевидно, что соотношение объемов правовой регламентации функций исполнительных органов в законодательных и подзаконных актах в данных сферах должно отличаться от аналогичного соотношения, например в сфере сельского хозяйства.

Однако данный важный параметр понимания ст. 61 Конституции не находит отражения в постановлениях №№8, 2.

Таким образом, при толковании ст. 61 Конституции КС уподобляется позиции Верховного суда США\* в деле Олмстеда против Соединенных Штатов (1928 г.). Доказательства против Олмстеда были получены властями с помощью прослушивания его телефонных переговоров без надлежащей на то санкции.

Верховный суд постановил, что, несмотря на доводы защиты, право на неприкосновенность жилища не было нарушено, так как органы власти не проникали в дом, а подсоединились к проводам вне личных владений Олмстеда.

Один из членов суда Луис Брандайс был единственным, кто отстаивал обратную точку зрения. Отцы-основатели не могли представить себе существование телефона, поэтому необходимо толковать Конституцию, исходя из ее духа и целей, к которым стремились авто-

\* Согласно Конституции США, Верховный суд выполняет функции Конституционного суда и толкует Конституцию.

\*\* См.: Игорь Юдович. Об американской Конституции, Верховном суде Соединенных Штатов и о евреях в нем // <http://berkovich-zametki.com/2011/Zametki/Nomer9/Judovich1.php>.

ры, а цели очевидны: защита права на неприкосновенность жилища и частной жизни, в каких бы формах ни проявлялись его нарушения.

В 1967 г. Верховный суд отменил прецедент по делу Олмстеда и принял точку зрения Луиса Брандайса<sup>\*\*</sup>.

Подобно судьбе Брандайсу надлежит оценить действительный смысл и намерения Конституции в отношении регулирования деятельности государственных органов.

Истинная цель пп. 3) п. 3 ст. 61 Конституции заключается в том, чтобы парламент определял, что в деятельности исполнительных органов является главным, а что — нет. Парламент, определяя функции исполнительных органов, реализует договорную природу государства: наделение публичной власти только такими полномочиями, которые дозволены обществом.

Постановления №8 и №2 в более широком смысле указывают на необходимость систематизации таких понятий, как компетенция, полномочия и функции государственного органа. Это позволит более четко регулировать деятельность государственных органов, увязав ее с целями пп. 3) п. 3 ст. 61 Конституции.

Как уже указывалось, термины «компетенция», «полномочия» и «функции» государственных органов определяются Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах». Существующие определения вносят путаницу в применение правовых норм, выстраивание понятийного каркаса деятельности государственного органа (что считать функцией, что — обязанностью, что — правом).

Это отражается и в упомянутом Законе Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях». Так, например, данный закон исключил пп. 35) ст. 17 Экологического кодекса от 9 января 2007 г. №212-III, гласящий, что уполномоченный орган в области охраны окружающей среды организует разработку и публикацию Национального экологического атласа. При этом данная норма дословно сохранилась в ст. 162. Отсюда возникает вопрос, считать ли п. 2 ст. 162 функцией государственного органа или нет.

Наиболее ярко данная проблема отражается в положениях о министерствах, агентствах или управлениях и отделах местных исполнительных органов. В перечне функций государственного органа закрепляются задачи, миссия, мероприятия, функции, права и т.п.

В Казахстане не сформирован единый, четкий и системный подход к правовой регламентации функций государственных органов.

В теории конституционного и административного права функция рассматривается как связующее звено между государственно-властными полномочиями государственного органа и его практической деятельностью. Функция осуществляется государственным органом через совокупность его прав и обязанностей (полномочий).

Так, например, Б.М. Лазарев разработал теоретические основы компетенции органа, характеризуя ее как систему полномочий органа по осуществлению государственной власти. Компетенция включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) выполнять определенные функции (планирование, регулирование, контроль и др.).

А.В. Чекрыжов исходит из того, что практически все современные ученые под функциями органа власти понимают направления, сферы его деятельности, под полномочиями — основные права и обязанности, с помощью которых ими реализуются закрепляемые в законе функции.

Такой подход в наибольшей степени соответствует практике, принятой в Казахстане. Однако практика показывает, что он создает значительное количество проблем в администрировании государственной деятельности — не всегда понятно, что именно считать государственной функцией. Отсутствие четких границ между функциями, задачами, мероприятиями, правами затрудняет объективную оценку реальной нагрузки исполнительных органов, расчет потребности в штатах, создает риск двойного учета одних и тех же функций под разными названиями. Это нетрудно зафиксировать при самом поверхностном анализе положения о любом министерстве, агентстве, управлении или отделе местного исполнительного органа.

В развитых странах законы четко определяют права и обязанности государственных органов. Государственный орган либо обязан, либо имеет право что-либо предпринять. Такие понятия, как компетенция или полномочия, в законах не применяются. Данному подходу следуют Великобритания, Канада (англосаксонская система права), Германия (романо-германская система права).

Для совершенствования правовой регламентации деятельности исполнительных органов представляется целесообразным реализовать ряд мер.

Во-первых, необходимо пересмотреть постановления КС №8 и №2 и четко закрепить, что компетенция и функции исполнительных

органов устанавливаются только парламентом в законодательном акте, исходя из договорной природы государства и целей Конституции по разумному ограничению полномочий публичной власти и обеспечению ее подотчетности.

Во-вторых, необходимо изменить существующую практику подготовки проектов законодательных актов и сократить количество подзаконных актов до разумного минимума. Большинство законодательных актов изобилуют отсылочными нормами, что ведет к инфляции законодательства и размытию законодательных полномочий парламента.

В-третьих, необходимо выстроить новую понятийную систему правовой регламентации деятельности исполнительных органов. Термин «полномочия» является, по существу, избыточным, так как служит простой суммой прав и обязанностей государственного органа.

Термин «функция» дублирует термин «обязанность». Функции осуществляются исполнительным органом в обязательном порядке.

Ввиду дублирования понятий «функция» и «обязанность» термин «компетенция» выступает тавтологией.

Особую сложность представляет собой термин «права». Для исполнительного органа права фактически являются дискреционной категорией: исполнительный орган самостоятельно решает, пользоваться своим правом или нет. Дискреционные полномочия создают угрозу для злоупотребления властью и коррупции. На законодателя лежит огромная ответственность по определению допустимого объема прав исполнительных органов.

В целом представляется логичным выстроить новую систему понятий следующим образом. Компетенция государственного органа является совокупностью функций и прав.

Функция является совокупностью действий государственного органа, направленных на достижение определенной задачи. Например, контроль нацелен на обеспечение соблюдения закона, лицензирование — на допуск субъекта к участию в конкретном секторе рынка, мониторинг — на совершенствование законодательства. Иными словами, у каждой функции должна быть «функция».

Право рассматривается как возможность исполнительного органа совершать какие-либо действия либо отказаться от них.

В-четвертых, необходимо более четко регулировать содержание функций исполнительных органов. Какое бы определение ни было установлено для понятия «государственная функция», исполнительный орган будет иметь маневр структурировать свою деятельность

по своему усмотрению, что и можно наблюдать при анализе действующих положений о государственных органах. Зачастую неясно, что же конкретно осуществляет государственный орган при изучении его функций в положении.

Каждая функция должна иметь соответствующий регламент, в котором будет четко описан бизнес-процесс реализации функции. Регламент должен утверждаться решением правительства. Соответствующий парламентский комитет должен проводить постоянный мониторинг данных регламентов.

В целом предложенные меры позволят, с одной стороны, обеспечить лучшее управление: выстроить более четко бизнес-процессы в государственных органах, выйти на объективную оценку нагрузки каждого органа и его потребности в кадровом обеспечении и, с другой стороны, придать подлинный смысл подотчетности исполнительных органов парламенту и в конечном счете гражданам.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об административных процедурах. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. –№107-II.
2. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.
3. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972. — 280 с.
4. Об официальном толковании ст. 54, пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления. Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. –№8.
5. Об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 г. №8 «Об официальном толковании ст. 54, пп. 1) и 3) п. 3 ст. 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления». Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 16 мая 2013 г. №2.
6. Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.Л. Панкратова. — М.: Изд-во РАГС, 2003. — 558 с.
7. Чекрыжов А.В. Некоторые аспекты проблемы ограничения функций и полномочий государственных органов и местного самоуправления в области социальной защиты населения // Представительная власть. — 2007. — №4 (77).

## Прогноз перспектив экономического развития Казахстана в 2014 г.

ДОДОНОВ В.Ю.

1. Прогнозы перспектив казахстанской экономики в 2014 г., имеющиеся в настоящее время, в целом благоприятны и различаются несущественно, предполагая вилку роста в интервале от 5 до 6,5%. Максимальные темпы роста предполагает правительственный прогноз — в августе министр экономики и бюджетного планирования Б. Сагинтаев озвучил ожидаемые темпы роста в 6,1%, а в начале ноября заместитель министра Л. Кармазина подтвердила обнародованный ранее ожидаемый номинальный размер ВВП в 38,6 трлн тг. При этом министерство основывает этот прогноз на среднегодовой цене нефти в 90 долл.

2. МВФ в октябрьском докладе «Перспективы развития региональной экономики: Кавказ и Центральная Азия» прогнозирует ускорение роста ВВП Казахстана до 5,2% с 5% в 2013 г. (заметим, что МВФ традиционно дает не очень точные прогнозы, в частности, прогнозируя за один квартал до окончания текущего года заведомо заниженные темпы роста, учитывая, что рост ВВП за три квартала 2013 г. составил 5,7%). ЕБРР в ноябре также выпустил доклад, посвященный обзору экономики региона «Региональные экономические перспективы», в котором дал прогноз по росту казахстанского ВВП на 2014 г. в размере 5,5%. Наконец, заслуживает внимания мнение известного рейтингового агентства Fitch, которое в мае текущего года прогнозировало рост казахстанской экономики на 6% в будущем году. Данные и некоторые другие прогнозы обобщены в таблице 1.

Приведенные в таблице прогнозы международных финансовых организаций строятся на их же оценках мировой экономики, а также

Табл. 1. Прогнозы перспектив роста ВВП Казахстана в 2014 г. из различных источников

Организация	Прогнозируемые темпы роста, %	Дата обнародования прогноза
Международный валютный фонд	5–5,2	25 октября
Европейский банк реконструкции и развития	5,5	11 ноября
Азиатский банк развития	5,7	9 апреля
Всемирный банк	5,7	18 января
Рейтинговое агентство Fitch	6,0	14 мая
Министерство экономики и бюджетного планирования РК	6,1	5 ноября
Евразийский банк развития	6–6,5%	30 июля

прогнозах конъюнктуры мировых рынков. Оба эти фактора, с точки зрения большинства данных организаций, в будущем году будут скорее позитивны — ожидается ускорение темпов роста мировой экономики и стабильные (хотя и с небольшим снижением) цены на нефть. Прогноз цен на нефть от МЭБП представляется более оправданным, однако это, скорее, традиционная практика министерства по занижению ожидаемой, на которой строится бюджет, чем реалистичный анализ ситуации (в частности, такая же цена в 90 долл. прогнозировалась министерством на 2013 г. при фактической на уровне около 108,5 долл.\*). На наш взгляд, ситуация в будущем году может быть не столь стабильна, как это предусматривается в приведенных выше прогнозах, в связи с чем необходимо рассмотреть основные факторы, влияющие на темпы роста казахстанской экономики.

Наибольшее влияние на динамику экономического роста Казахстана в последние годы оказывают преимущественно три основных фактора — внешнеэкономическая конъюнктура, государственные расходы (как по линии бюджета, так и в части расходов государственных компаний) и кредитная активность банков второго уровня. Для оценки перспектив казахстанской экономики в 2014 г. целесообразно рассмотреть эти факторы подробнее.

Внешнеэкономический фактор, точнее ценовая динамика мировых рынков основных для Казахстана экспортных товаров, вносит

\* Такая же цена фигурировала в бюджете-2012, а в проекте бюджета на 2011—2015 гг. прогнозировалась средняя цена в 65 долл.

существенный вклад в изменение темпов роста ВВП. Крупнейшим видом деятельности по доле в ВВП является промышленность (по итогам десяти месяцев 2013 г. ее доля составляет 30,3%), а в промышленности, в свою очередь, доминируют горнодобывающие отрасли (60,5% общего объема промышленного производства за тот же период). Добывающие же отрасли, как известно, производят продукцию с преимущественно биржевым характером ценообразования, то есть зависимую от волатильности мировых товарных рынков. Поэтому в настоящее время формирование 18,3% ВВП Казахстана напрямую обуславливается конъюнктурой внешних рынков.

При этом экспорт Казахстана и, как следствие, приток валюты по линии экспортной выручки практически полностью определяется этой конъюнктурой. По итогам девяти месяцев 2013 г. в структуре казахстанского экспорта 79,8% составляют минеральные продукты и еще 9,9% — металлы и изделия из них [1]. То есть почти 90% экспорта является зависимым от ценовой конъюнктуры мировых рынков. Между тем в 2013 г. эта конъюнктура несколько ухудшилась, хотя и незначительно, по сравнению с прошлым годом. Так, за первые девять месяцев 2013 г. средняя спотовая цена нефти Brent сложилась на уровне 108,3 долл. за баррель против 112 долл. за аналогичный период 2012 г.\* Кроме того, в текущем году снизились цены на цветные и черные металлы, а также сильно упала цена золота.

Это ухудшение конъюнктуры в трех кварталах текущего года обусловило и замедление макроэкономической динамики Казахстана. Так, промышленное производство за девять месяцев увеличилось только на 2,1%, хотя динамика ВВП сохранилась на запланированном уровне — отмечен рост на 5,7% [2]. Горнодобывающая промышленность росла более быстрыми темпами по сравнению с промышленностью в целом (на 3,2% за десять месяцев), что было обусловлено достаточно динамичным ростом натуральных объемов добычи основных видов ископаемых. За три квартала 2013 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года объем добычи нефти вырос с 54 971 до 57 593 тыс. т (на 4,7%), природного газа — с 33 222 до 34 685 млн м<sup>3</sup> (на 4,4%), медной руды — с 31 982 до 34 908 тыс. т (на 9,1%). При этом объем казахстанского экспорта снизился за тот же период, составив 93,2% от объема девяти месяцев 2012 г. То есть рост натуральных объемов добычи был частично нейтрализован снижени-

\* Рассчитано автором согласно данным U.S. Energy Information Administration. *Spot Prices for Crude Oil and Petroleum Products* // <http://www.eia.gov>.

ем цен на мировых рынках и, соответственно, стоимостным фактором учета промышленного производства, которое, как отмечалось выше, выросло в добывающей промышленности только на 3,2%.

Учитывая, что основной объем экспорта, а также промышленного производства Казахстана обеспечивается нефтегазовым комплексом, целесообразно сосредоточить внимание в первую очередь на перспективах нефтяного рынка в 2014 г. В настоящее время прогнозы ведущих аналитиков относительно нефтяных цен предполагают небольшое их снижение относительно уровня текущего года. Консенсус-прогноз от 29 ноября, построенный агентством Reuters на основе опроса 27 аналитиков из крупных компаний, предполагает среднегодовую цену на нефть сорта Brent в 2014 г. на уровне 104,1 долл. [3]. Ожидаемое снижение цен произойдет, по мнению респондентов Reuters, на фоне роста нефтедобычи в США и Ираке и ослабления экономического роста вследствие сворачивания монетарных стимулов ФРС. Российские экспертные центры, проводящие опросы и строящие свои версии консенсус-прогнозов, также ожидают незначительного снижения цен. Так, прогноз Центра научной политической мысли и идеологии предполагает среднегодовую цену Brent на уровне 105,6 долл., Центра развития Высшей школы экономики — цену сорта Urals на уровне около 103 долл. [4].

При ожидаемой среднегодовой цене нефти по итогам 2013 г. на уровне 108,5—109 долл. данное снижение представляется крайне незначительным (порядка 2,5—3,5%), однако, на наш взгляд, перспективы нефтяного рынка в 2014 г. могут оказаться значительно хуже. В свете возможности возникновения нового финансового кризиса уже в 2014 г. ухудшаются и перспективы товарных рынков, в том числе и нефтяного. В настоящее время не представляется возможным дать точный прогноз относительно сроков начала падения рынков. Это может произойти, начиная с февраля, когда в должность официально вступит новый председатель ФРС США Дж. Йеллен, в том случае если она объявит о новом курсе ФРС и начнет сворачивание монетарных стимулов. Но более вероятен кризис не столько по причине раннего сворачивания этих стимулов, сколько вследствие сдутия биржевых пузырей, для созревания которых требуется еще некоторое время. Вне зависимости от конкретных сроков, на наш взгляд, падение мировых рынков может произойти все же в 2014 г., что обусловит и снижение среднегодовой цены нефти ниже уровней, дающихся в настоящее время в приведенных выше консенсус-прогнозах.

Исходя из текущей конъюнктуры (в начале декабря цены сорта Brent находились выше 110 долл.) и экстраполяции этого уровня на

начало года, а также предполагаемого резкого снижения цены во втором полугодии, можно предположить, что среднегодовые цены сложатся на уровне порядка 90 долл., то есть примерно на 15—18% ниже среднегодовой цены текущего года. Влияние такого снижения на макроэкономические показатели Казахстана можно оценить следующим образом:

1. *Экспорт.* Поскольку минеральные продукты составляют 80% казахстанского экспорта, существует сильная корреляция между ценами на нефть и объемами экспорта. Рост или падение нефтяных цен приводит к сходным показателям изменения экспорта. Так, в 2009 г. на фоне падения нефтяных цен на 57% относительно 2008 г. казахстанский экспорт снизился на 63,5%. Соответственно, при снижении в 2014 г. нефтяных цен на 15—18% можно прогнозировать примерно такое же падение объемов экспорта.

2. *Промышленное производство.* Нефтедобывающая отрасль в настоящее время формирует примерно 85% объема производства горнодобывающей отрасли и 51,4% объема промышленного производства. Соответственно, падение стоимости нефти на 15% будет означать потерю примерно 13 процентных пунктов роста в горнодобывающей промышленности и примерно 8 процентных пунктов промышленного производства в целом.

3. *ВВП.* Нефтедобыча в настоящее время формирует около 15,6% казахстанского ВВП. Соответственно, при снижении стоимостных объемов ее производства на 15% вследствие падения цен, влияние данного фактора на ВВП будет выражаться примерно в 2,3 процентных пунктах недополученного роста.

Влияние нефтяного фактора на динамику ключевых показателей казахстанской экономики, в том числе формальное влияние данного фактора на показатели 2014 г. при снижении цены на нефть до 90 долл. приведены на графиках рисунка 1. В то же время необходимо отметить, что данные этих графиков носят формальный характер и приведены только для иллюстрации «чистого» влияния нефтяного фактора, которое на практике будет существенно отличаться от указанных значений по разным причинам. Фактически действие этого фактора будет отчасти нейтрализовано другими, например увеличением натуральных объемов нефтедобычи, как это было в 2009 г., когда снижение нефтяных цен примерно на 30% по сравнению с 2008 г. было отчасти микшировано ростом физических объемов нефтедобычи с 70,7 до 76,5 млн т (на 8,2%), что позволило (наряду с реализацией антикризисных мер) снизить негативное влияние данного фактора на показатели промышленного производства и ВВП.

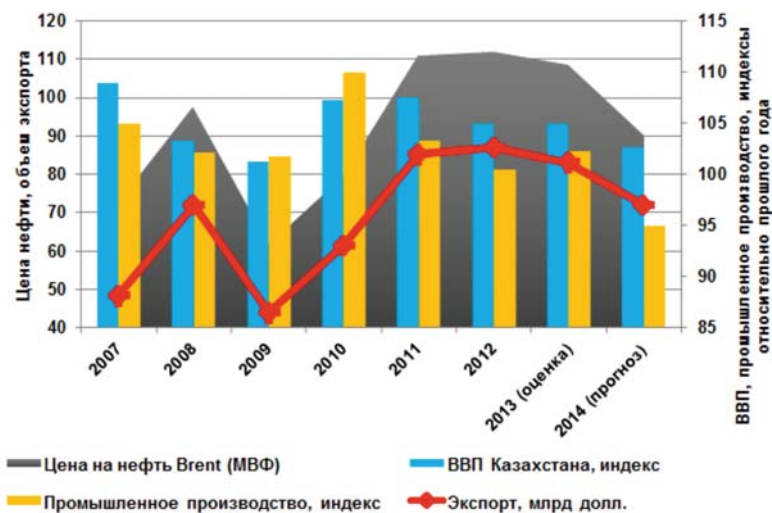


Рис. 1. Сравнительная динамика цен на нефть и основных макроэкономических показателей Казахстана с 2007 г.

Источник: рассчитано согласно данным Агентства РК по статистике и МВФ.

В связи с этим необходимо рассмотреть действие других факторов, которые будут оказывать влияние на макроэкономическую динамику в 2014 г. наряду с внешним фактором конъюнктуры нефтяного рынка. Прежде всего, необходимо учесть фактор изменения натуральных объемов добычи нефти. В соответствии с планом на 2014 г., приведенным на сайте Министерства нефти и газа Республики Казахстан, в будущем году ожидается добыча 83 млн т нефти и газового конденсата, что на 1 млн т (или 1,2%) больше ожидаемого уровня 2013 г. Таким образом, фактор увеличения натуральных объемов в будущем году не сможет оказать заметное смягчающее влияние на возможное уменьшение стоимостных объемов нефтедобычи, особенно с учетом постоянно откладывающегося выхода Кашаганского месторождения на коммерческую добычу, которая, по последним данным, начнется не раньше весны 2014 г. Однопроцентный прирост натуральных объемов нефтедобычи при возможном падении цены нефти на 15% позволит компенсировать лишь немногим более 1 процентного пункта этого падения — в таком случае снижение стоимостных объемов продукции отрасли составит не 15, а 13,9%.

Следующими заметными факторами, способными повлиять на макроэкономическую динамику, являются государственные расходы, прежде всего расходы республиканского бюджета. В последние годы расходы республиканского бюджета составляли в среднем 16,1% ВВП, то есть играли достаточно существенную роль, в том числе и в формировании экономического роста. Роль бюджета в кризисный период 2008—2009 гг. заметно повысилась — расходы относительно ВВП выросли с 16,1% в 2007 г. до 18,3% в 2009 г., что помогло казахстанской экономике пройти наиболее тяжелый 2009 г. с положительной динамикой ВВП (табл. 2).

Табл. 2. Сравнительная динамика ВВП Казахстана и расходов республиканского бюджета с 2001 г.

	ВВП, млн тг	Затраты республиканского бюджета, млн тг	В т.ч. относительно ВВП, %	Темпы роста ВВП
2001	3 250 593	475 710	14,6	113,5
2002	3 776 277	541 631	14,3	109,8
2003	4 611 975	529 122	11,5	109,3
2004	5 870 134	730 459	12,4	109,6
2005	7 590 594	1 537 677	20,3	109,7
2006	10 213 731	1 686 342	16,5	110,7
2007	12 849 794	2 068 328	16,1	108,9
2008	16 052 919	2 703 567	16,8	103,3
2009	17 007 647	3 118 646	18,3	101,2
2010	21 815 517	3 860 974	17,7	107,3
2011	27 571 889	4 605 080	16,7	107,5
2012	30 346 958	5 259 434	17,3	105,0
2013	34 444 300	5 888 519	17,1	106,0
2014		6 423 365		

*Источник:* Основные социально-экономические показатели Республики Казахстан. Агентство РК по статистике (2001—2012 гг.), Закон о республиканском бюджете Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2013—2015 гг.», Проект Закона РК «О республиканском бюджете на 2014—2016 гг.».

Проект Закона РК «О республиканском бюджете на 2014—2016 гг.» предусматривает незначительное увеличение расходной части — до 6 423 млрд тг с 5 888 млрд, запланированных на 2013 г., то есть на 9,1%, что заметно меньше средних темпов роста расходов республиканского бюджета за последние 12 лет, составляющих 25,6%. Таким образом, роль бюджета в 2014 г. как фактора нейтрализации возможного кризиса также не будет достаточно заметной несмотря на то, что размер гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет увеличен до 1 380 млрд тг с 1 200 млрд, а также предусмотрен целевой трансферт в размере 150 млрд. Общий объем трансфертов из Национального фонда предполагается в размере 1 530 млрд тг, что составляет 23,8% расходов республиканского бюджета и является достаточно весомой величиной. Однако в сравнении с трансфертами из Национального фонда в бюджете 2013 г. в размере 1 405 млрд тг прирост составляет только 125 млрд тг, что соответствует 0,36% ожидаемого номинального ВВП 2013 г. Это означает, что дополнительный вклад увеличенного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет 2014 г. позволит обеспечить рост экономики всего примерно на 0,3 процентных пункта, в лучшем случае с учетом мультипликативного эффекта — до 0,5%.

Влияние же непосредственно увеличения бюджетных расходов на экономический рост может быть оценено на основе имеющихся в Казахстане эмпирических закономерностей в этой части, наблюдавшихся в последние 12 лет. Как уже отмечалось, среднегодовые темпы роста бюджетных расходов в период с 2001 по 2012 г. составляли 25,6%. Среднегодовые темпы роста реального ВВП за этот же период сложились на уровне 8%. То есть увеличение бюджетных расходов на 1 тг сопровождалось увеличением роста ВВП в реальном выражении на 0,3 процентных пункта. Исходя из этой закономерности (с учетом возможных отклонений в отдельно взятый период), можно прогнозировать, что рост бюджетных расходов в 2014 г. на 9,1% может способствовать росту экономики на величину до 3 процентных пунктов.

Наконец, третьим значимым фактором роста казахстанской экономики является кредитная активность банков второго уровня, влияющая на динамику роста по линии увеличения совокупного спроса и потребления населения, а также увеличения производственной активности хозяйствующих субъектов. Первое направление представлено потребительскими кредитами, составляющими в настоящее время (на конец октября) 19,1% общего объема кредитов, и ипотечными кредитами (8,7%). Кредиты, стимулирующие активность бизнеса,

представлены преимущественно такими направлениями, как приобретение оборотных средств (25,2%), приобретение основных фондов (10,1%), новое строительство и реконструкция (13%) [5]. Таким образом, около 80% выдаваемых кредитов, так или иначе, ведут к увеличению денежных средств в бизнес-обороте и ускоряют рост ВВП. Объемы же кредитования в целом в Казахстане в последние три года растут достаточно динамично (рис. 2).

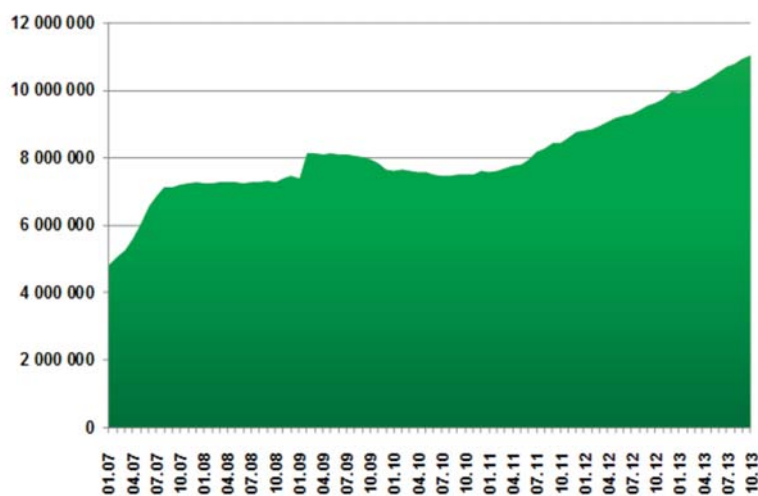


Рис. 2. Кредиты банков второго уровня экономике на конец периода, млн тг

Источник: Национальный банк РК. Статистика. Кредиты БВУ // <http://www.nationalbank.kz>.

За период с января 2011 г. по октябрь 2013 г. объем кредитов увеличился с 7,6 до 11 трлн тг — на 3,4 трлн. ВВП Казахстана с 2010 по 2013 г. (ВВП за 2013 г. — оценка Министерства экономики и бюджетного планирования) вырос с 21,8 до 34,4 трлн тг — на 12,6 трлн. Таким образом, соотношение между ростом кредитования и ростом ВВП в последние три года составляло пропорцию около 1/3. Соответственно, при сохранении тенденции роста кредитной активности БВУ на текущем уровне можно ожидать, что и в следующем году она окажет позитивное влияние на рост ВВП, обеспечив порядка 1,2—1,4 трлн тг вклада в ВВП, или порядка 3—3,5 процентных пунктов.

На основе обзора основных факторов, определяющих макроэкономическую динамику Казахстана, можно вывести итоговую оценку перспектив роста ВВП в 2014 г. Давление на этот рост будет оказывать

возможное снижение нефтяных цен, в случае снижения которых до среднегодового уровня около 90 долл. существенные потери понесет промышленность, большую часть продукции которой формирует нефтегазодобыча. При снижении среднегодовой цены нефти на 15%, потери нефтедобывающей отрасли, с учетом роста натуральных объемов, могут составить 13%, что будет означать потерю около 7 процентных пунктов роста промышленности в целом и около 3 пунктов роста ВВП.

Поддерживающими рост факторами в будущем году будут кредитная активность БВУ, которая при сохранении тренда последних трех лет позволит обеспечить до 3 процентных пунктов роста ВВП, а также рост бюджетных расходов (который, впрочем, в будущем году будет заметно отставать от средних темпов роста за минувшие 12 лет). Этот фактор также может дать порядка 2—3 процентных пунктов роста ВВП. С учетом этих оценок и при допущении, что остальные факторы экономического роста будут сохранять свои обычные параметры, можно прогнозировать рост ВВП Казахстана в 2014 г. на уровне около 3%.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Социально-экономическое развитие Республики Казахстан (Краткий статистический бюллетень). Январь — октябрь 2013 г. — Астана: АРКС, 2013. — Т. 3. — С. 31.
2. Там же.
3. Аналитики ожидают снижения цен на нефть в 2014—2015 гг. // <http://ru.reuters>. — 2013, 29 ноября.
4. Усредненный консенсус-прогноз до 2015 г. Центр научной политической мысли и идеологии // <http://rusrand.ru>; Стагнация — это надолго // <http://www.interfax.ru>. — 2013, 27 августа.
5. Статистический бюллетень Национального банка РК. — 2013. — №10.

## Социальные эффекты деятельности нефтегазовых компаний-недропользователей в Республике Казахстан

РАХМАТУЛЛАЕВА Д.Ж.,  
КАКИЖАНОВА Т.И.

Заметной тенденцией деятельности компаний в последние годы является их ориентация в сторону социальной ответственности перед обществом, чему способствуют различные факторы. Среди них, в частности, усугубление демографических и социально-экономических проблем, в результате чего компании, наряду с государством, становятся одними из ключевых агентов социального развития. Другими словами, деятельность компаний в современной экономике может иметь различные социальные последствия в виде улучшения социально-экономической ситуации, внедрения в практику новых социальных технологий, новых возможностей трудоустройства, развития и повышения уровня образования, квалификации, повышение социального статуса и др. [1]. Эти последствия неразрывно связаны с измерением социального эффекта, вносимого компаниями в жизнедеятельность государства.

Социальный эффект понимается и как «совокупность социальных результатов, получаемых от реализации инвестиций в реальном секторе экономики, проецируемых на качество социальной среды и имеющих как положительные, так и отрицательные значения» [2], и как инструмент создания «благоприятных условий для всестороннего развития личности, применения гражданами своих творческих сил и способностей, который... находит свое выражение в сокращении тяжелого физического труда, увеличении свободного времени, повышении материального и культурного уровня жизни народа, в охране здоровья и др.» [3].

Исходя из этого, можно сказать, что социальные эффекты определяются результатами деятельности компаний в сфере улучшения жизнедеятельности работников как внутри компаний, так и всего общества в целом. Социальные эффекты бывают разные: прямые и косвенные, положительные и отрицательные, на микро- и на макроуровне и другие, но, так или иначе, они измеримы, то есть существуют показатели, с помощью которых их можно измерить и оценить. Среди ключевых показателей социального эффекта на макроуровне выделяют следующие: повышение уровня занятости населения; повышение уровня обеспеченности населения благоустроенным жильем; улучшение состояния окружающей среды; повышение доступности и качества услуг населению в сфере транспорта, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, культуры, жилищно-коммунального хозяйства. Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность, направленная на достижение социальных эффектов, содействует решению ряда важных социальных задач государства. Степень выраженности и масштабы распространения подобных эффектов напрямую зависят от социальной политики компаний и государственного регулирования их деятельности на основе принятых законодательных актов.

В данной статье рассматривается и анализируется вклад нефтяных компаний-недропользователей в повышение и развитие образования казахстанских граждан в виде социальных эффектов их деятельности на территории Казахстана. В нашей республике нефтяные компании-недропользователи являются важными и активными агентами экономического и социального развития, так как они получают огромные доходы в результате освоения и использования нефтяных месторождений Казахстана. Согласно заключаемым с недропользователями контрактами, они обязаны не только использовать в своей деятельности товары и услуги, произведенные отечественными производителями, привлекать казахстанские кадры для выполнения конкретных видов работ, но и проводить обучение казахстанских специалистов за счет получаемых доходов от недропользования.

В соответствии с Законом РК №291-IV «О недрах и недропользовании» (далее — Закон о недрах — *прим. авт.*) в обязательства недропользователей, согласно контракту, входит реализация мер по финансированию подготовки и переподготовки граждан Республики Казахстан. В частности, в пунктах контракта должны отражаться данные о размере расходов на социально-экономическое развитие

региона и развитие его инфраструктуры; обязательства по местному содержанию в кадрах, которое должно расти по мере реализации обязательных программ обучения и повышения квалификации казахстанских кадров; обязательства по обучению казахстанских кадров. Помимо этого, Закон о недрах был дополнен следующим обязательством для недропользователей: «...ежегодно осуществлять финансирование научно-исследовательских, научно-технических и (или) опытно-конструкторских работ, оказываемых казахстанскими производителями товаров, работ и услуг, в размере не менее одного процента от совокупного годового дохода по контрактной деятельности» [4]. Согласно данным Филиала «Контрактное агентство» Информационно-аналитического центра нефти и газа (далее — Филиал — *прим. авт.*), в среднем такие обязательства составляют 1% от инвестиций (капитальных затрат) или около 100 млн долл. США в год [5].

Министерством нефти и газа РК (МНГ РК) создана информационная система приема отчетности недропользователей, в которую поступают отчеты нефтегазовых компаний, содержащие информацию по обучению и о расходах средств на подготовку кадров. Необходимо заметить, что все компании-недропользователи имеют официальные среднесрочные программы развития казахстанского содержания, в которых дается информация о структуре персонала компаний, о расходах на обучение и подготовку, переподготовку кадров (фактические и плановые) в соответствии с контрактом на недропользование. Ответственным органом за исполнением таких обязательств компаний-недропользователей является Комитет государственной инспекции в нефтегазовом комплексе МНГ РК. Так, согласно отчетам, в 2012 г. нефтегазовые компании осуществили финансирование в повышение квалификации собственных сотрудников и сторонних граждан Казахстана (несотрудников данных компаний) на сумму порядка 10,5 млрд тг. Около 70% данных средств были израсходованы на территории республики, а 3,24 млрд тг — в иностранных учебных заведениях. Если проанализировать структуру расходов средств внутри республики, то большая часть средств была направлена на повышение квалификации собственного персонала и 12% — на обучение сторонних граждан Казахстана (1,4 млрд тг) [6].

Общеизвестно, что в нефтяных компаниях эффективными методами работы с персоналом являются зарубежные стажировки и программы подготовки казахстанских сотрудников с целью развития профессиональных навыков и повышения их квалификации в соот-

ветствии с международными стандартами. К примеру, в течение 2013 г. около 4 тысяч казахстанских сотрудников компании «Карачаганак Петролиум Оперейтинг Б.В.» (КПО) прошли профессиональное обучение промышленной безопасности, технической компетентности, а также участвовали в программах развития управленческих, личностных и языковых навыков. В целом за прошедшие годы КПО инвестировала более 178 млн долл. США в обучение и развитие казахстанских специалистов, используя международный опыт, собственные учебные ресурсы, а также сотрудничество с известными казахстанскими и зарубежными учебными заведениями [7].

АО «НК «КазМунайГаз»» ведет постоянный мониторинг вопросов переподготовки и повышения квалификации инженерного и управленческого состава для подготовки и ведения проектов по освоению Казахстанского сектора Каспийского моря. Выделяемые им средства на обучение собственного персонала были направлены на освоение новых технологий в нефтегазовой отрасли и стажировку в крупных нефтегазовых компаниях, таких как «Agip KCO», «ConocoPhillips», «Total», «Halliburton». В результате работники компании приобрели прогрессивный международный опыт по вопросам геологического моделирования и экологической проверки разработки месторождений.

Таким образом, к первому положительному социальному эффекту деятельности компаний-недропользователей в Казахстане можно отнести их вклад в обучение и подготовку казахстанских сотрудников (прямой эффект), тем самым — в увеличение числа квалифицированных казахстанцев в общей численности персонала этих компаний (прямой эффект), которые могут конкурировать с иностранными специалистами (косвенный эффект).

С одной стороны, введение на законодательном уровне обязательств по повышению местного содержания в кадрах для нефтегазовых компаний с иностранным участием — это процесс национализации кадров, так как государство принуждает их заменять иностранные кадры отечественными кадрами. С другой стороны, национализация кадров является важным структурным звеном в создании экономического наследия нефтегазовых компаний, так как в конечном итоге для казахстанских сотрудников — это инвестирование в их профессиональное развитие, а для местного населения — увеличение возможностей трудоустройства, сохранения рабочих мест и возможности увеличения их количества в будущем. Многие компа-

нии-недропользователи в рамках программы национализации кадров публикуют в своих отчетах информацию о структуре кадров, согласно которым практически во всех компаниях выполнены обязательства по данному пункту. К примеру, в КПО казахстанские сотрудники компании сегодня составляют 87% всего персонала, в ТОО «BNG Ltd» уже в 2010 г. показатели казахстанского содержания в кадрах, согласно контрактным обязательствам, составили 100%. Ситуация в остальных компаниях-недропользователях различная и отражается в их официальных отчетах о развитии местного содержания.

Нами был проведен сравнительный анализ деятельности 31 компании-недропользователя (это количество представлено на сайте Филиала — *прим. авт.*), официально опубликовавших свои программы развития казахстанского содержания, в результате чего были получены следующие выводы. Во-первых, большинство компаний представило программы развития казахстанского содержания на период до 2011—2013 гг., опираясь на фактические данные 2009—2010 гг. Таким образом, многие компании в своих программах рассматривали лишь мероприятия по повышению казахстанского содержания в кадрах в соответствии с Законом о недрах.

Во-вторых, 6 компаний из 31 не опубликовали свои достигнутые или имеющиеся на тот момент показатели казахстанского содержания в кадрах, а оставшиеся 25 компаний показали различные результаты.

В-третьих, все компании распределяют кадры по трем категориям — руководители 1 уровня и 2 уровня, специалисты и квалифицированные рабочие. В соответствии с этим разделением только в 13 из 25 компаний по всем трем уровням показатели национализации кадров были выполнены на 100%, оставшиеся 12 компаний имеют различия по всем трем категориям персонала. 19 компаний из 25 выполнили свои обязательства по казахстанскому содержанию в кадрах на 100% только по специалистам и рабочим, в оставшихся 6 компаниях выполнение этих показателей было заложено в плане мероприятий до 2013 г.

Что касается руководства в этих компаниях, то степень национализации руководителей 1 и 2 уровней варьируется от 50 до 99% согласно данным на 2010 г. Этот диапазон можно условно разделить на три группы: 50—69%, 70—89%, 90—99%. В этом случае распределение руководителей среди компаний, имеющих различия, выглядит следующим образом: в первую группу попадают 2 компании из 12, во

вторую группу входит 4 компании, соответственно, 6 компаний имеют степень национализации в руководстве в пределах 90—99%. В итоге, по приблизительным расчетам, общий уровень местного содержания в кадрах, согласно данным за 2010 г., составил 96,4%.

Что касается данных за 2010-й и последующие годы, то по причине отсутствия официальной информации о фактическом их исполнении в виде каких-либо программных документов в разрезе компаний, представленных выше в настоящей статье, и для дальнейшего анализа использовались данные, опубликованные на сайте Филиала по итогам мониторинга местного содержания в кадрах за 2012 г. (пока отсутствуют данные за 2013 г. — *прим. авт.*), где представлена общая информация по всем компаниям-недропользователям. В результате доля казахстанских граждан в среднесписочной численности персонала компаний-недропользователей в 2011 г. составляла 96,2%, в 2012 г. — 96,8% (прирост — 0,6%), при этом по категории руководителей казахстанские кадры составляли 82,4 и 82,8% (прирост — 0,6%), по 2-й категории — 93,5 и 94,5% (прирост — 1%), по рабочим — 99,1 и 99,2% (прирост — 0,1%) соответственно [8]. По всем показателям наблюдается повышение, которое свидетельствует о том, что растет число квалифицированных казахстанских кадров, которые могут выполнять те же функции, что и наемные иностранные специалисты. Думается, что не последнюю роль здесь сыграло контрактное принуждение компаний-недропользователей к финансированию обучения и подготовки казахстанских граждан.

Если же сравнить данные Филиала с проведенными расчетами, то наблюдается следующая картина: по сравнению с 2010 г. показатель местного содержания в кадрах в 2011 г. не увеличился, а наоборот, снизился на 0,2%, в 2012 г. увеличился не на 0,6%, а с учетом снижения в предыдущем году вырос только на 0,4%. Здесь важно заметить, что данные мониторинга Филиала по итогам 2012 г. сравниваются с приблизительными расчетами за 2010 г., поэтому показатели прироста/снижения также являются приблизительными. В любом случае анализ показывает, что за два года повышение доли местного содержания в кадрах невысокое, причины могут быть разные, тем не менее известно, что отдельные компании нарушали свои контрактные обязательства по местному содержанию в кадрах. Филиал официально опубликовал перечень из 13 компаний-недропользователей, которые по итогам мониторинга допускали подобные нарушения в течение 2012 г. [9]. Хотя, согласно Постановлению Правительства РК №1135 «Программа

по развитию казахстанского содержания в Республике Казахстан на 2010—2014 гг.» (2010 г.), пороговые значения по доле казахстанского персонала в проектах недропользователей в 2012 г. были установлены на уровне не менее 40% для менеджеров высшего звена и не менее 70% для среднего звена, специалистов и рабочих.

В соответствии с этим, на первый взгляд, общие показатели по местному содержанию в кадрах в нефтегазовой отрасли даже перевыполнены. Однако более глубокий анализ этих результатов привел к выводу, что если по официальной версии уже 13 компаний в 2012 г. нарушали свои контрактные обязательства по данному пункту, то это означает, что «плохие» показатели данных компаний просто перекрываются очень высокими показателями других недропользователей, которые добросовестно ведут свою деятельность в рамках Закона о недрах. В итоге складывается общая «положительная» динамика общих показателей, устраивающая всех. Тем не менее вышеупомянутая программа еще реализуется в текущем году, также отсутствует официальная информация о выполнении этих показателей в 2013 г. и, соответственно, есть время и возможности исправить все установленные нарушения до завершения программы. Тогда уже можно будет говорить о реализации масштабного положительного социального эффекта в виде увеличения показателей казахстанского персонала во всех компаниях-недропользователях.

Таким образом, проведенный анализ по оценке местного содержания в кадрах в нефтегазовой отрасли Казахстана с 2010-го по 2012 г. свидетельствует о наличии положительного социального эффекта в виде повышения доли казахстанцев в численности персонала компаний-недропользователей в результате их деятельности в рамках действующего Закона о недрах. Однако это не единственный социальный эффект от деятельности нефтегазовых компаний на территории Казахстана. Нами также была проанализирована деятельность этих компаний в области финансирования ими обучения казахстанцев — несотрудников недропользователей, в результате чего был выявлен еще один положительный социальный эффект их деятельности для граждан Казахстана.

Как было указано выше, недропользователи обязаны предоставлять отчеты, содержащие информацию по обучению и о расходовании средств на подготовку кадров. Согласно Закону о недрах, подобные отчеты предоставляются «ежеквартально не позднее пятнадцатого числа месяца, следующего за отчетным периодом» и должны содер-

жать информацию «по размеру расходов, направляемых на обучение, повышение квалификации и переподготовку работников, являющихся гражданами Республики Казахстан, задействованных при исполнении контракта, или обучение граждан Республики Казахстан по перечню специальностей, согласованному с компетентным органом» [10]. Таким компетентным органом выступает Министерство нефти и газа РК (МНГ РК). Данная мера, с одной стороны, способствует прозрачности деятельности нефтегазовых компаний, с другой стороны, по результатам их отчетности МНГ РК ежегодно анализирует степень исполнения ими своих контрактных обязательств.

Согласно Закону о недрах, если недропользователи не освоили в полной степени средства, направленные на обучение своего персонала, то неосвоенные деньги должны быть израсходованы на обучение сторонних граждан республики (несотрудников компаний — *прим. авт.*) по специально утвержденным специальностям. В целях реализации этой нормы Закона о недрах МНГ РК, Министерством труда и социальной защиты населения РК и Министерством образования и науки РК при участии профессиональных союзов, Ассоциации «KazEnergy» и АО «НК «КазМунайГаз» в 2010 г. был утвержден перечень технических специальностей, по которым нефтяники обучают граждан Казахстана во исполнение своих контрактных обязательств. Согласно последним данным, в 2011—2013 гг. нефтегазовыми компаниями было профинансировано обучение 4 865 казахстанцев по наиболее востребованным техническим специальностям нефтегазовой отрасли [11].

На сегодняшний день нефтяные компании имеют соглашения с профильными вузами страны — КБТУ, КазНТУ им. К. Сатпаева, Атырауский институт нефти и газа, Актауский ГУ им. Ш. Есенова, КИМЭП, ЕНУ им. Л. Гумилева, Мангистауский университет «Болашак», Инновационный колледж в Шымкенте, КызГУ им. Коркыт-Ата и др. Лидерами по объему привлеченных средств от недропользователей являются колледжи Актыубинской области, получившие от «CNPC-Актобемунайгаз» более 10 млн долл. США в 2012 г. [12].

Таким образом, нефтегазовые компании совместно с учебными заведениями республики активно участвуют в программе повышения образования казахстанских граждан, не задействованных на работах на месторождениях. Обычно процедура такова: нефтяные компании, выделяя средства на обучение несотрудников в вузах страны, запрашивают в областном управлении акимата списки талантливых либо

малообеспеченных студентов, детей из неполных или неблагополучных семей для оказания им спонсорской помощи. Следовательно, оплачивая обучение таких категорий граждан, нефтяники, с одной стороны, разделяют социальную ответственность бизнеса, проявляя заботу о подрастающем поколении. С другой стороны, такие проявления социальной ответственности недропользователей напрямую влияют на их имидж и инвестиционный рейтинг, а также используются ими для улучшения своих показателей в программах развития казахстанского содержания и для количественного выполнения своих контрактных обязательств.

В своих отчетах нефтегазовые компании, добросовестно выполняющие контрактные обязательства (среди недропользователей есть и должники подобных обязательств — *прим. авт.*), указывали, что выделяемые ими средства для учебных заведений расходуются на улучшение материально-технической базы вузов, на повышение квалификации профессорско-преподавательского состава, увеличение количества научных разработок. Однако если с этой точки зрения рассмотреть вопрос об эффективности расходования неосвоенных средств недропользователей, то обнаруживается, что она низка на практике. Опираясь на отчетные данные Филиала, можно сделать вывод о неэффективном расходовании выделенных средств учебными заведениями. Была проанализирована деятельность 8 из 29 колледжей и вузов, каждому из которых через согласование с МНГ РК было выделено более 90 тыс. долл. США на обучение студентов (только 8 вузов ответили на запрос МНГ о расходовании средств — *прим. авт.*) [13].

При оценке эффективности расходования данными учебными заведениями средств, полученных ими от недропользователей, выяснилось, что деньги нефтяников больше расходовались на решение бытовых нужд и проблем вузов (хотя улучшение условий для обучающихся — тоже немаловажный фактор влияния на качество образования), нежели на повышение непосредственно качества образования в них. Другими словами, средства не расходовались на усиление научной активности учебных центров — повышение квалификации профессорско-преподавательского состава, увеличение их научных разработок, создание патентов и т.д., как того требовали недропользователи.

Проблема эффективности расходования средств недропользователей была подробно обсуждена в ноябре 2013 г. на форуме «Нефте-

сервис, квалифицированные кадры, новые технологии: проблемы, пути решения» в г. Актау, который объединил представителей нефтегазовых компаний, учебных заведений и нефтесервисных компаний. Основной тематикой форума был вопрос построения эффективного взаимодействия между всеми сторонами по подготовке квалифицированных и востребованных специалистов для отрасли. В числе других актуальных вопросов — изменение системы подготовки кадров за счет средств нефтегазовых компаний, способы эффективного распределения этих средств на повышение качества квалификации сотрудников подрядных организаций, развитие НИОКР и подготовка кадров, соответствующих деятельности в результате разработки НИОКР, и т.д. [14].

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующий вывод: наблюдается реализация положительного прямого социального эффекта, который, в свою очередь, неожиданно привел к иному результату, именуемому косвенным эффектом. Если проецировать на проведенный нами анализ, то взаимовыгодное сотрудничество с ведущими учебными заведениями страны и обучение собственных специалистов для отечественной экономики — это положительный и прямой социальный эффект деятельности нефтегазовых компаний в республике, однако здесь параллельно прослеживается косвенный отрицательный эффект — неэффективное, с точки зрения недропользователей, расходование вузами выделенных им средств. Очевидно, что в этой ситуации изначально прогнозировался положительный социальный эффект: учебные заведения должны были повысить качество образования путем совершенствования квалификации ППС, увеличения количества научных разработок, проведения НИОКР и др. Однако на деле произошел обратный эффект, причинами которого, по нашему мнению, являются субъективные решения руководства учебных заведений, которым были выделены неосвоенные недропользователями средства компаний. Хотя, как было отмечено выше, решение бытовых нужд вузов также является важным в повышении качества образования, так как создание надлежащих условий для обучающихся имеет долгосрочный положительный социальный эффект. Тем не менее вузам необходимо больше уделять внимания вопросам целевого использования выделяемых им средств и искать другие дополнительные источники финансирования своих бытовых проблем.

Таким образом, в ходе проведенного анализа были наглядно показаны возникающие положительные социальные эффекты от деятельности компаний-недропользователей в республике. Очевидно, что сами по себе положительные социальные эффекты в экономике не возникают, для этого должны создаваться необходимые предпосылки, в первую очередь со стороны государства, с другой стороны, остальные экономические агенты должны также активно привлекаться для решения социальных проблем и задач общества. Государство должно создавать качественную и эффективную правовую основу для деятельности всех агентов экономики, а последние также обязаны вести свою деятельность в рамках этого законодательства. В этом случае именно путем взаимовыгодного сотрудничества государства с бизнесом, бизнеса с вузами (в нашем случае) возможно решение многих социальных задач общества, например в сфере образования, особенно важных в рамках форсированного инновационно-индустриального развития страны, курс на которое взял Казахстан на пути вхождения в тридцатку ведущих стран мира.

Для повышения конкурентоспособности республики, для успешной диверсификации экономики важны и необходимы вложения средств в развитие социальной инфраструктуры и человеческого капитала, так как это является основой создания не только конкурентоспособной экономики, но и конкурентоспособной нации. В этой связи политика нефтегазовых компаний должна быть продолжена и усилена в направлении повышения квалификации национальных кадров компаний не только из числа сотрудников, их обучения и переподготовки в целях замещения иностранного специалиста казахстанским специалистом в ближайшем будущем, но также обучения несотрудников компаний в лице студентов профильных вузов страны согласно утвержденному перечню специальностей для нужд нефтегазового сектора экономики в целях их будущего трудоустройства в этих компаниях. Немаловажным в данном случае является и то, что нефтяники должны усилить контроль расходования средств на активизацию научного потенциала вузов, на создание специализированных научных и учебных центров для проведения в них НИОКР и др.

В заключение хотелось бы отметить, что бурное развитие отдельных секторов экономики привело к сильным изменениям в структуре трудовой миграции населения, в потребности в образованных специалистах, что, в свою очередь, стимулировало изменения в системе образования и подготовки национальных кадров, которые в конеч-

ном счете привели к сильным диспропорциям в структуре занятости населения республики. Все это является социальными эффектами развития экономики, которые могут нести как положительный, так и отрицательный характер проявления. И в этой связи одна из главных задач состоит в том, чтобы способствовать созданию в Казахстане большого числа положительных социальных эффектов, чтобы они, в свою очередь, смогли сыграть роль социальных лифтов в рамках реализации программы социальной модернизации нашего общества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Рахматуллаева Д.Ж. Реализация социальных проектов — путь к повышению благосостояния населения Казахстана: Материалы международной конференции «Наука и современность: вызовы 21 века», 31 января 2014 г. — Киев: Центр научных публикаций, 2014. — С. 120.
2. Ивушкина Н.В. Социальный эффект инвестиционных процессов: Автореф. дис. — М., 2001.
3. Интеграция науки, образования и производства — стратегия развития инновационной экономики: Материалы I Международной научно-практической конференции, 25—26 января 2011 г. — Екатеринбург, 2011. — С. 153.
4. ИС Параграф-WWW // <http://online.zakon.kz>.
5. Спанкулова Л.С. Обучение национальных кадров нефтяных компаний через программы подготовки и повышения квалификации // Материалы VI Международной научно-теоретической конференции «Проблемы инновационного развития нефтегазовой индустрии». Алматы, КБТУ, 20—21 февраля 2014 г. — Алматы, 2014. — С. 101—108.
6. Там же.
7. Официальный сайт компании «Карачаганак Петролиум Оперейтинг Б.В.» // <http://www.kpo.kz>.
8. Итоги мониторинга местного содержания в кадрах по итогам 2012 г. // [camng.kz/ru/4/4-2/638-k2012.html](http://camng.kz/ru/4/4-2/638-k2012.html).
9. Там же.
10. ИС Параграф-WWW // <http://online.zakon.kz>.
11. Официальный сайт Министерства нефти и газа РК // <http://www.mgm.gov.kz>.
12. Спанкулова Л.С. Указ. соч.
13. Там же.
14. <http://camng.kz/ru/1/724-1278.html>.

## Интеграционные условия развития агропромышленного комплекса Казахстана: реалии и точки роста

ТЕМИРБЕКОВА А.Б.,  
УСКЕЛЕНОВА А.Т.,  
АЛДАБЕРГЕНОВ Н.А.

Новые тенденции мировой аграрной экономики и демографии, региональные интеграционные процессы, происходящие глобальные климатические изменения, создание Таможенного союза и планируемое вхождение Казахстана во Всемирную торговую организацию предопределяют необходимость переосмысления подходов в реализации аграрной политики РК. Низкий уровень производительности труда в отрасли, несовершенство используемых технологий, мелкотоварность производства не позволяют вести сельхозпроизводство на интенсивной основе, обеспечивать наиболее полное использование материальных, трудовых и других ресурсов, соблюдать экологические требования. Эти факторы снижают конкурентоспособность отечественного аграрного сектора, что в условиях ВТО и ТС может привести к доминированию импорта зарубежной продукции, вытеснению местных производителей с рынков сбыта. Роль сельского хозяйства для обеспечения страны продовольствием, для роста занятости населения и экономического развития республики неоднократно подчеркивалась Главой государства, в том числе и в Послании Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 27 января 2010 г. «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» [1].

Отметим, что в экономической литературе сельское хозяйство определяется как деятельность по выращиванию растений и животноводство. Термин «агробизнес» имеет гораздо более широкий

размах, чем это вытекает из общепризнанного определения понятия «сельское хозяйство», и включает в себя сельскохозяйственную деятельность, переработку сельхозпродукции, продажу и оказание услуг [2]. Важным фактором успешного вступления Казахстана в ВТО является повышение общего уровня конкурентоспособности экономики республики, в том числе аграрного ее сектора. За период независимости Казахстана в АПК были достигнуты значительные результаты. Так, был отмечен постоянный рост производства на базе рыночных отношений, увеличились продуктивность и производительность труда, обновились основные фонды и были восстановлены инфраструктуры отрасли, достигнута самообеспеченность по основным продуктам питания, произошел значительный рост экспорта зерновых, масличных культур, продукции рыболовства. В 2013 г. доля сельскохозяйственного производства в объеме валового внутреннего продукта страны составила 5,1%, производительность труда занятых в сельском хозяйстве за период с 2005-го по 2013 г. изменилась с 304,2 тыс. тг на одного занятого до 498 тыс. тг со среднегодовыми темпами роста 9,3% в год, в сельской местности проживало около 7,48 млн человек, или более 45% всего населения Казахстана.

Сельское хозяйство РК интегрировалось в мировые рынки продовольствия и активно участвует в формировании торгового баланса. Однако необходимо подчеркнуть, что, несмотря на положительную тенденцию развития сельского хозяйства, доля аграрного сектора в ВВП республики в объеме 5,1% явно недостаточна для решения продовольственной безопасности страны. В связи с низким уровнем конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции на внутреннем рынке страны сохраняется высокая доля импорта основных продуктов питания.

Правительством республики приняты соответствующие меры по повышению конкурентоспособности аграрного сектора страны. В 2013 г. в сельском хозяйстве было занято 2 196,1 тыс. человек (26% от общего числа занятых), из них наемных — 604,8 тыс. человек (27,5% от занятых в секторе), самостоятельно занятых — 1 591,3 тыс. человек (72,5% от занятых в секторе). Посевные площади в РК в 2013 г. составили 21 083 тыс. га. Под пшеницу было занято около 65,7% (13 848,9 тыс. га) всех посевных площадей. Под зерновые культуры в 2013 г. было отведено 76,9% (16 219,4 тыс. га) всех посевных площадей. Численность поголовья на начало 2012 г. составляла 5,7 млн голов КРС, 18,1 млн голов мелкого рогатого скота,

1,6 млн голов лошадей, 1,2 млн голов свиней, 0,17 млн голов верблюдов и 32,9 млн голов птиц. При поддержке Министерства сельского хозяйства РК денежные вливания в сферу АПК растут с каждым годом, что отражено на рисунке 1 [3].

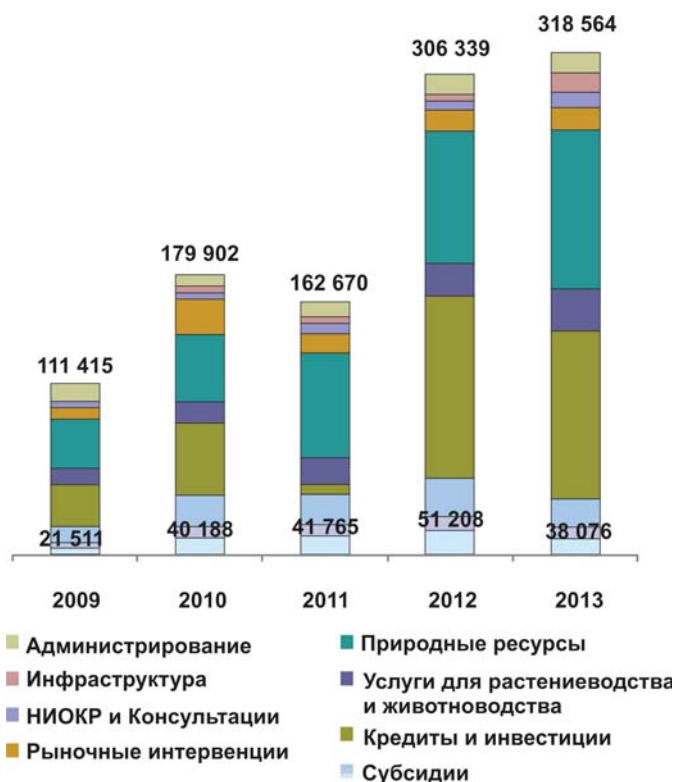


Рис. 1. Объемы бюджетных средств, направленных на развитие АПК, 2007—2013 гг., млн тг

Источник: В мире экономики // <http://worldofeconomy.ru>.

Однако, несмотря на это, проблем в сельском хозяйстве не становится меньше. Сохраняются проблемы недоосвоения бюджетных средств, выделяемых для внедрения передовых технологий в сельскохозяйственное производство. До сих пор не были достигнуты объемы производства сельхозпродукции дореформенного советского периода (табл. 1).

Определим ключевые проблемы агросферы Казахстана на настоящее время.

Табл. 1. Объемы производства сельхозпродукции

№ п/п	Вид продукции	1990 г.	2012 г.
1	Зерновые и бобовые культуры (тыс. т)	28 487,7	12 864,8
2	Сахарная свекла (тыс. т)	1 043,7	151,6
3	КРС (тыс. голов)	9 757,2	5 690,0
4	Овцы и козы (тыс. голов)	35 660,5	17 633,3
5	Свиньи (тыс. голов)	3 223,8	1 031,6
6	Птица (млн голов)	59,9	33,5
7	Мясо (тыс. т)	2 633,7	1 637,0
8	Молоко (тыс. т)	5 641,6	4 851,6

Источник: составлено согласно данным Агентства РК по статистике // <http://stat.gov.kz>.

1. Незрелость инфраструктуры АПК. Всем известно, что урожай зерна 2013 г. был небывало большим. Сравнить можно только с советским периодом. Однако для фермеров это был «праздник со слезами на глазах», так как возникла большая проблема с хранением урожая.

С давних пор и по сей день главной проблемой зернового рынка страны остается нехватка мощностей для хранения зерна. Все крупные элеваторы введены в эксплуатацию до 1991 г. Те хранилища, которые строятся сегодня, это в основном мини-комплексы, которые способны вместить до 30 тыс. т зерна. В 2013 г. крестьяне, по сути, оставляли гнить выращенный собственными руками хлеб на токах и открытых площадках, в результате чего цена за тонну пшеницы упала до 10 тыс. тг, а многие крестьянские хозяйства попросту разорились. Решением проблемы могли быть новые рынки сбыта зерна и развитие отечественной мукомольной промышленности.

Но для того, чтобы Казахстану экспортировать зерно и муку, необходимо иметь отлаженную транспортную систему. По данным АО «НК «Казахстан темір жолы», инвентарный парк зерновозов в республике в настоящее время составляет 5,2 тыс. единиц вагонов, из которых лишь чуть более 4 000 отвечают всем требованиям. При этом потребность в зерновозах в Казахстане ежегодно исчисляется 9–10,5 тыс. единиц [4].

Убедившись в том, что в Казахстане нет проблем с инфраструктурой и транспортировкой, инвесторы начнут больше вкладывать денег в наше сельское хозяйство, а это, в свою очередь, положительно скажется на экономике страны в целом.

2. Диверсификация зернопроизводства. Проблемы монокультурной направленности зерновой отрасли ставят задачу: диверсифицировать или нет растениеводство. Минсельхоз предлагает выращивать больше кормовых культур, масличных и т.д., однако в стране не хватает предприятий по переработке масличных и других видов культур, нет зарубежного рынка сбыта, нет специальной техники и удобрений.

3. Проблемы животноводства. В советский период Казахстану принадлежал статус одной из основных животноводческих республик, на чью долю приходилось порядка 20% от общего объема выпускаемой продукции. В последние годы происходит неумолимый процесс сокращения объемов продукции животноводства. По подсчетам Агентства РК по статистике, в октябре 2013 г. в Казахстане по сравнению с 2012 г. допущено сокращение поголовья крупного рогатого скота более чем на 7%.

Последние четыре года в среднем на 2,5% снижается и объем производства молока. В январе — декабре 2012 г. объем выпущенной сельхозпродукции был на 17,8% меньше, чем в аналогичном периоде 2013 г. В животноводстве объем выпущенной продукции составил 1,016 трлн тг (снижение на 3,9%), в растениеводстве — 917,6 млрд тг (снижение на 27,7%). Согласно данным статведомства, по состоянию на 1 января 2013 г. по сравнению с аналогичной датой 2012 г. поголовье крупного рогатого скота снизилось на 0,6% (до 5,7 млн голов), овец — на 1,1% (15,3 млн голов), коз — на 2,4% (2,6 млн голов), свиней — на 12,3% (1,1 млн голов), верблюдов — на 0,4% (172,6 тыс. голов) [5].

Несмотря на снижение основных показателей животноводства, Президент страны Н.А. Назарбаев обозначил сельхозпроизводителям задачу — к 2016 г. поставить на экспорт свыше 60 тыс. т мяса, а к 2020 г. — 180 тыс. т.

Сравните: в 2013 г. Казахстан смог экспортировать только 300 т мяса. Напрашивается вопрос: каким образом Казахстан будет наращивать свой мясной потенциал за такой короткий срок, если все, на что нас хватило за 20 лет независимости — это в 600 раз сократить экспорт мяса? Даже по самым скромным подсчетам, на то, чтобы выйти на намеченный уровень, казахстанскому животноводству нужно как минимум восемь лет кропотливой работы. А если учитывать тот факт, что мы даже внутреннюю потребность в мясе не покрываем полностью, а вынуждены завозить его из Аргентины и других стран, то Казахстану может потребоваться и десятилетие [6].

В настоящее время в стране невозможно производство мяса в промышленных масштабах, так как основной скот сосредоточен в домаш-

них хозяйствах. Причинами слабой продуктивности животноводства Казахстана являются низкая доля племенного поголовья, дефицит качественных кормов, несоответствующие условия содержания. В связи с тем, что большая часть поголовья сосредоточена в хозяйствах населения, отрасли животноводства присущи такие характеристики, как низкий генетический потенциал животных и связанные с этим низкая продуктивность, отсутствие использования современных технологий содержания, кормления и других технологий, обеспечивающих продуктивность и качество продукции, недостаточный уход за здоровьем животных. В результате проводимой аграрной политики доля импорта в потреблении продуктов в Казахстане остается очень высокой (табл. 2).

Табл. 2. Доля импорта в потреблении продуктов в Казахстане в 2011—2013 гг., тыс. т

Продукт	Импорт	Потребление	Доля импорта в потреблении
в среднем за 2011—2013 гг., тыс. т			
Зерно	110,0	11 973,7	0,92%
Продукты переработки зерна	43,8	1 989,8	2,20%
Рыба и рыбопродукты	67,2	88,7	75,72%
Яйца и яйцепродукты, млн штук	33,4	3 565,5	0,94%
Молоко и молочные продукты	870,6	5 756,8	15,12%
Мясо и мясопродукты	209,2	1 122,2	18,64%
Овощи, бахчевые культуры и продукты их переработки	193,2	3 169,0	6,10%
Семена подсолнечника	28,7	316,4	9,06%
Растительное масло и маслосодержащие продукты	165,4	342,3	48,33%
Сахарная свекла	0,0	173,6	0,00%
Картофель и продукты его переработки	145,3	2 518,7	5,77%
Фрукты, виноград и продукты их переработки	573,6	678,3	84,57%

*Источник:* Аграрный сектор: чему развитые страны могут поучиться у БРИК? // <http://slon.ru/econometrics>.

4. Износ основного капитала. По информации чиновников из МСХ, республика обеспечена достаточным количеством сельхозтехники для проведения сезонных сельскохозяйственных работ. Однако на практике наблюдается большой дисбаланс потенциала сельского хозяйства с уровнем технической обеспеченности АПК страны. Существующий парк сельхозтехники имеет износ в пределах 87%, что отрицательно влияет на сроки и качество проведения сельскохозяйственных работ [7]. Основной проблемой в части обновления сельхозтехники для СХТП является недоступность действующих программ лизинга, отсутствие собственного производства сельхозтехники (имеющееся сборочное производство не покрывает потребности в сельхозтехнике).

5. Эффективное использование земельных ресурсов. По поручению Президента РК была начата инвентаризация сельскохозяйственных угодий. Срок инвентаризации — 2012—2014 гг. Территория Республики Казахстан составляет 272,49 млн га, из них площадь сельскохозяйственных угодий — 222,24 млн га. В целом по стране 40% из общей площади сельскохозяйственных угодий, или 91 млн га, вовлечены в сельскохозяйственный оборот. В 2012 г. инвентаризация была проведена на площади более 31 млн га. Инвентаризацией охвачена 1/3 часть территории всех регионов. В ходе инвентаризации выявлено 7 тыс. неиспользуемых земельных участков сельхозназначения на площади более 3 млн га, из которых 400 тыс. составляют пашни [8].

Таким образом, десятки тысяч гектаров сельскохозяйственных угодий не используются по назначению.

6. Развитие тепличного хозяйства. Во времена СССР в Казахстане развитие тепличного хозяйства планировалось из центра. Во всех областях республики имелись тепличные комбинаты площадью от 6 до 30 га. За период с 1970-го по 1990 г. в целом по Казахстану было построено более 150 га блочных теплиц голландской конструкции. С развалом СССР строительство теплиц было прекращено, а из ранее существовавших осталось порядка 30 га [9]. Остальные теплицы по ряду причин пришли в негодность и были демонтированы, что сказалось на производстве овощной продукции в несезонное время.

К 2012 г. в Казахстане функционировало 19 теплиц и около 1 тыс. парников. Они дают всего 3% от общего объема плодово-овощной продукции, выращиваемой в стране. Для сравнения: в России в теплицах производится 5,4% овощей и фруктов, в Польше — около 8%, тогда как в Казахстане до 70% овощей выращивается в домашних хозяйствах [10]. По этой причине ранней весной Казахстан осуществляет

массовые закупки овощей в соседних странах: Китае, Кыргызстане и Узбекистане. Такая ситуация устраивала власти до финансового кризиса. Во время кризиса они были вынуждены проанализировать некоторые факторы роста инфляции в стране. Высокие цены на ранние овощи как раз и стали одним из таких факторов.

Проблема заключается в том, что продукция теплиц в Казахстане в ценовом отношении неконкурентоспособна из-за высоких тарифов на тепло и свет. Так, еще летом 2011 г. высокотехнологичная теплица в ЮКО, специализирующаяся на томатах, вырастила очень дорогую продукцию: себестоимость 1 кг томатов составила 120 тг. Директор ТОО «Азия-Трейд-1» М. Снабаев (который управлял теплицей) сослался на дороговизну газа. Только за 1 день его сжигали на 40—50 тыс. тг [11].

7. Мелкотоварность сельхозпроизводства. Основной объем сельхозпродукции производится разрозненными домашними или мелкими крестьянскими хозяйствами. Основными производителями всех видов мяса по-прежнему являются хозяйства населения, в которых содержится 82,4% голов крупного рогатого скота, 70,2% овец и коз, 78,6% свиней, 72% лошадей и 47,6% птицы [12]. Однако мировая практика показывает большую эффективность крупных сельхозформирований. Из-за своей разрозненности и мелкотоварности крестьяне не имеют доступа к государственным субсидиям и другим формам господдержки, не могут внедрять инновации и т.д. Тем не менее фермеры не торопятся объединяться в более крупные формирования из-за несовершенства налогообложения. Если крестьянское хозяйство облагается одним земельным налогом размером в 0,1 кадастровой стоимости земли как физическое лицо, то при кооперации и образовании юридического лица налоги возрастают в несколько раз. В настоящее время крестьянские хозяйства несут налоговую нагрузку намного меньше сельхозформирований — юридических лиц, что уже приводит к созданию крестьянских хозяйств вокруг некоторых сельхозформирований и к уклонению от уплаты налогов.

8. Урожайность сельхозкультур. Урожайность по основным культурам находится на низком уровне в сравнении с мировыми показателями урожайности.

Таким образом, проблема повышения урожайности становится во главу угла.

9. Качество продовольственной продукции РК. Казахстанская продукция с пометкой ГОСТ вообще ушла с витрин, потому что производить качественный продукт стало чересчур затратным делом из-

за постоянно растущей стоимости сырья, запросов чиновников и т.д. На сегодняшний день купить качественную тушенку казахстанского производства, отвечающую нормам ГОСТа, очень трудно, тогда как в советские годы петропавловскую тушенку ели даже в Германии. Та же самая история и с колбасами, сырами, макаронами и др. Ставится вопрос: эффективна ли аграрная политика в Казахстане, если Казахстан за 20 лет не достиг уровня 1990 г.?



Рис. 2. Сравнение урожайности основных с-х культур, ц/га

Источник: Economist Intelligence Unit (EIU) // <http://www.eiu.com>.

Вступление Казахстана в Таможенный союз, а в перспективе и в ВТО, ставит отечественное сельское хозяйство в более жесткие условия конкуренции как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Мировой опыт показывает, что интеграция не всегда способствует росту эффективности сельхозпроизводства. Так, после присоединения Польши к ЕС экономические результаты хозяйств, специализирующихся на производстве зерновых культур, ухудшились [13].

После вступления Словацкой Республики в ЕС в 2003 г. почти половина сельскохозяйственных фирм пришли в убыток и многим из них угрожало разрушение [14].

Одним из важнейших факторов конкурентоспособности национального аграрного производства является его научная обеспеченность. Устойчивое развитие агропродовольственного рынка может быть достигнуто лишь на основе инновационного развития. Между-

народное сотрудничество в Казахстане осуществляется по нескольким направлениям:

Первое — использование гермоплазмы или исходный материал зарубежной селекции для создания новых сортов, гибридов сельскохозяйственных культур.

Второе — это трансферт и адаптация техники и технологий. Локализация зарубежных технологий осуществляется с учетом адаптации их к условиям Казахстана.

Третье — совместные исследования с зарубежными научно-исследовательскими организациями.

Четвертое — повышение квалификации и подготовка кадров в зарубежных центрах — это направление международной интеграции.

В Таможенном союзе Казахстан поднимет уровень господдержки сельскохозяйственной отрасли до 10% от стоимости валовой продукции сельхозпроизводства [15].

Сельскохозяйственное машиностроение является важным направлением аграрного сотрудничества между Казахстаном и Беларусью. В настоящее время АО «КазАгроФинанс» тесно работает с белорусскими предприятиями по закупу сельхозтехники для ее дальнейшей передачи казахстанским фермерам в лизинг. «Компанией закуплено свыше 5 тысяч единиц техники белорусского производства» [16].

АО «КазАгроИнновация» — структура, обладающая сильным научным интеллектуальным потенциалом, располагающая необходимой научно-исследовательской и опытно-экспериментальной инфраструктурой для научного обеспечения развития АПК. В составе компании: 23 научно-исследовательских организаций с 26 филиалами, 14 опытных хозяйств и 6 специализированных центров. АО «КазАгроИнновация» создана соответствующая нормативная база, подписано 31 меморандум с международными центрами, зарубежными академиями аграрных наук и научно-исследовательскими организациями. Научно-исследовательские организации активно взаимодействуют с 37 НИО Российской Федерации. Приняты соглашения для углубления научной кооперации и интеграции с НИО России и Беларуси в рамках Таможенного союза.

Одним из стратегических зарубежных партнеров Казахстана является Консультативная группа международных сельскохозяйственных исследований (КГМСХИ), объединяющая 14 научных центров разных направлений, с более половиной из них дочерние организации проводят работу по улучшению гермоплазмы, диверсификации

растениеводства и ресурсосберегающих технологий. Это — Международный центр сельскохозяйственных исследований в засушливых зонах — ИКАРДА, Международный центр улучшения пшеницы и кукурузы — СИММИТ, Международный институт генетических ресурсов растений — IPGRI, Международный центр картофелеводства — СР, Всемирный центр овощеводства (АЦИРО) и др.

В Казахстане проводится совместная работа по созданию новых засухо-, солеустойчивых сортов с Австралийским центром функциональной геномики растений. Это целенаправленная селекционная работа на уровне генов, которая позволяет получать сорта с высокими конкурентными преимуществами. В отрасли животноводства осуществляется сотрудничество с Национальным центром сельскохозяйственных исследований Франции — ИНРА.

В Казахстане совместно с южнокорейскими учеными адаптирована технология промышленного производства безвирусных мини-клубней картофеля. На базе отечественного НИИ картофелеводства и овощеводства строится специальный завод по производству таких мини-клубней. Благодаря проекту Казахстан получит качественный семенной материал картофеля, который сможет удовлетворить спрос по всей республике. Также этот завод позволяет почти в два раза сократить срок схемы семеноводства, на которое требуется при традиционной схеме почти 5–6 лет.

По поручению Президента страны Н.А. Назарбаева ведется работа по созданию казахстанско-израильского фонда в области аграрных исследований. Основное направление работы фонда — это проведение совместных исследований и продвижение прогрессивных технологий в сферу агроиндустрии, в том числе передовых систем орошения в сельском хозяйстве.

Как известно, при капельном орошении эффективность использования влаги достигает 85–97%, для сравнения: при поверхностном поливе этот показатель равен 25–30%, при дождевании — 50–60%. То есть мы не теряем влагу, увлажняется только корнеобитаемый слой, а междурядья остаются сухими. Снижаются также нормы расходов минеральных удобрений в 3–4 раза, а продуктивность культур при этом повышается в 1,5–2 раза. Для адаптации передовой израильской технологии капельного орошения к казахстанским условиям создана совместная проектная компания ТОО «AgroTechIrrigation», учредителями которой являются Центр коммерциализации агротехнологий АО «КазАгроИнновация» и израильская компания «NaanDanJainIrrigation».

Для использования на орошаемых землях Юга Казахстана совместно с СИММИТ адаптируется мексиканская гребне-бороздковая технология возделывания зерновых культур. Отличительная ее особенность в том, что посев производится в гребни, полив — по бороздам. Эта технология позволяет на 30–40% снизить норму полива, сокращает норму высева семян почти в два раза: если обычно требуется 200 кг семян зерновых культур, например пшеницы, то при этой технологии норма высева семян составляет всего 100 кг.

С 2011 г. «КазАгроИнновация» в рамках Казахстанско-германского аграрно-политического диалога сотрудничает с немецкой компанией «ГФА Консалтинг ГрупГмбХ». Эта компания предоставляет консультационные услуги в сфере экономической политики в АПК и улучшения земельного законодательства в стране. При участии Университета Хойенхайм (г. Штутгарт) был создан международный центр распространения знаний — Немецкий аграрный центр (НеМАЦ) в селе Чаглинка Акмолинской области на базе Северо-Казахстанского НИИ сельского хозяйства. Идея создания центра — немецкая сторона демонстрирует свою технику, технологии и проводит обучающие семинары для крестьян.

В системе «КазАгроИнновации» в разных регионах Казахстана действует восемь центров по распространению знаний на базе научно-исследовательских институтов. Это способствует внедрению научных разработок в сельское хозяйство и сферу переработки, повышению конкурентоспособности отечественного агропромышленного производства [17].

Согласно правилам ВТО, обязательства в области сельского хозяйства стран, вступающих в ВТО, охватывают внутреннюю поддержку, доступ на рынок и экспортные субсидии, при этом налоговые льготы не рассматриваются как субсидии. В силу объективных особенностей сельскохозяйственное производство нуждается в разнообразных мерах государственной поддержки, что является общепринятым в аграрной политике стран — членов ВТО.

Все меры государственной поддержки сельского хозяйства подразделяются по классификации ВТО на меры «зеленой», «желтой» (или «янтарной») и «голубой» корзин. Распределение мер по корзинам производится в зависимости от того, оказывают ли они искажающее воздействие на торговлю или не оказывают.

В «зеленую» корзину входят меры, не оказывающие искажающего воздействия на торговлю, поэтому эти меры поддержки могут применяться без ограничений, и страны — члены ВТО не берут на себя

обязательства по их сокращению. К таким мерам можно отнести меры, направленные на поддержание и создание сбытовой, информационной, финансовой и транспортной инфраструктуры, на компенсацию потерь в случае каких-то стихийных бедствий, меры, направленные на страхование доходов сельхозпроизводителей, научные исследования, подготовку кадров, развитие консалтинга, информационного обеспечения в сельской местности, на ветеринарные услуги, научные исследования и т.д. [18].

Меры «зеленой» корзины отражены в приложении 2 к Соглашению о сельском хозяйстве. Если меры государственной поддержки соответствуют критериям «зеленой» корзины, то они могут применяться без ограничений. Когда страна — участник ВТО вводит новую программу поддержки сельского хозяйства, то эти меры поддержки должны быть нотифицированы (т.е. должны в установленном порядке пройти процедуру официального уведомления) в ВТО. При этом страна — член ВТО должна обосновать соответствие нотифицированных мер критериям «зеленой» корзины. Это предусматривает, во-первых, что финансирование должно осуществляться не за счет средств потребителей, а из государственного бюджета по линии правительственной программы, а, во-вторых, что поддержка не должна иметь своим последствием поддержку цен производителей.

Поддержка в рамках «зеленой корзины» имеет огромное значение для сельского хозяйства, поскольку преимущества в ценовой конкурентоспособности производства одной страны могут быть компенсированы уменьшением стоимости транспортировки и снижением издержек сбыта в другой стране, а в долгосрочной перспективе эффективность мер «зеленой» корзины сравнима с эффективностью прямых субсидий.

В отличие от «зеленой» корзины, меры «желтой» корзины оказывают искажающее воздействие на торговлю, и такие меры ограничиваются в пределах, которые страна согласовывает при вступлении в ВТО. Переговоры по сельскому хозяйству ведутся на основе выделяемых государством объемов финансирования отрасли за определенный репрезентативный период, обычно за три года, предшествующих моменту присоединения. В результате определяется максимально допустимый уровень поддержки в рамках «желтой» корзины, который фиксируется в виде агрегированных мер поддержки, так называемых AMS (Aggregate Measurement of Support).

Вступающие страны согласовывают этот показатель с членами ВТО, и обязательства по объему поддержки фиксируются в перечне,

прилагающемся к документам о присоединении. В том случае если AMS не согласован и не зафиксирован, то поддержка в рамках «желтого» ящика может быть предоставлена только в пределах уровня «deminimis». «Deminimis» — это доля поддержки валовой стоимости произведенной продукции, которая для развитых стран составляет 5%, а для развивающихся — 10%.

В AMS отдельно рассчитываются продуктовая специфическая и продуктовая неспецифическая поддержка. Поддержка какого-то конкретного продукта или товара относится к продуктовой специфической поддержке. Если же поддержка не привязана к конкретному товару, то имеет место продуктовая неспецифическая поддержка.

Примерами специфической поддержки могут быть субсидии на отдельные виды продукции, компенсации части стоимости комбикормов, минеральных удобрений, ценовая поддержка интервенционной закупки какого-либо товара и т.д. А потребление сельхозпроизводителями электроэнергии на льготных условиях, кредиты фермерам на льготных условиях, льготы по оплате стоимости горючесмазочных материалов относятся к неспецифической поддержке.

К «голубой» корзине, которая выделяется в рамках соглашения по сельскому хозяйству, относятся меры, направленные на ограничение производства. Это поддержка программ ограничения производства, например, когда компенсационные выплаты привязаны к фиксированным площадям и урожаям или фиксированному поголовью скота. Такие меры, в основном, используются в Европейском Союзе [19].

Экспортные субсидии являются запрещенными в рамках ВТО, однако для сельского хозяйства делается исключение. Ряд стран зафиксировали в своих перечнях применение экспортных субсидий в определенном объеме и обязательства по их сокращению. В рамках нового раунда переговоров в ВТО, направленного на дальнейшую либерализацию торговли, была достигнута договоренность, что развитые страны к 2013 г. прекратят использование экспортных субсидий. А для развивающихся стран отказ от использования экспортных субсидий должен произойти в 2017 г. Однако до сих пор эти договоренности до конца не оформлены.

Помимо вопросов внутренней поддержки, экспортных пошлин, вопрос доступа на рынок является важнейшим для Соглашения по сельскому хозяйству. Кроме того, для защиты отдельных чувствительных сегментов своего сельского хозяйства развитые страны — члены ВТО используют разного рода заградительные барьеры на пути импорта товаров на свой рынок [20].

Присоединение к ВТО имеет как положительные стороны, так и негативные последствия.

К положительным моментам присоединения к ВТО следует отнести приведение норм национального законодательства, регулирующих внешнеторговую деятельность, в соответствие с международными требованиями, что обеспечивает стабильные и предсказуемые условия деятельности экспортерам и импортерам сельскохозяйственной продукции.

Благодаря внедрению цивилизованных рыночных отношений в агропромышленном комплексе улучшится инвестиционный климат, что будет способствовать увеличению иностранных инвестиций, притоку новых технологий. Снижение таможенных пошлин, устранение различных торговых барьеров обеспечивает поступление дешевых импортных товаров.

Страна, вступившая в ВТО, получает режим наибольшего благоприятствования в отношениях со всеми странами — членами ВТО, обеспечивая тем самым своим экспортерам доступ к ранее закрытым рынкам сбыта. Либерализация внешней торговли усиливает конкуренцию на мировых рынках, заставляя экспортеров расширять ассортимент и повышать качество продукции, снижать издержки. Соглашение ВТО по урегулированию торговых споров предоставляет отечественным товаропроизводителям право на защиту от несправедливой конкуренции на мировых рынках, возможность участвовать в формировании правил международной торговли в соответствии с национальными интересами.

Наряду с несомненными выгодами, которые сулит вступление в ВТО, этот процесс обнаруживает и негативные стороны и риски.

Правила ВТО не принимают во внимание различия между природно-экономическими условиями сельского хозяйства в разных странах, особенности переходных экономик, в которых реформы сопровождались резким падением сельскохозяйственного производства. Такие страны, как США, Австралия, страны Европейского Союза, являющиеся крупнейшими экспортерами сельскохозяйственной продукции, имеют более благоприятные природно-экономические условия для ведения сельского хозяйства в отличие от стран СНГ. К тому же как учредители Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ/ВТО) эти страны исторически имеют значительные преференции, например экспортное субсидирование сельского хозяйства, и заведомо оказываются в более выигрышном положении, чем новые члены ВТО.

Многочисленные соглашения ВТО снижают возможности государства в таможенно-тарифном регулировании внешнеэкономической деятельности. Снижение уровней импортных таможенных тарифов не только уменьшает поступления в бюджет, но и лишает государство важного инструмента защиты отечественных производителей из-за облегчения доступа иностранных товаров на внутренний рынок, что может привести к сокращению производства собственной продукции [21].

Уменьшение доли отечественных производителей продовольствия на внутреннем рынке негативно скажется на занятости в смежных отраслях, в частности пищевой промышленности.

Вступление в ВТО приведет к тому, что на внутреннем рынке малому и среднему бизнесу придется конкурировать с продукцией транснациональных корпораций по международным стандартам.

Членство в ВТО предполагает исполнение Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных норм, связанного с международными процедурами санитарно-гигиенического контроля импортируемой продукции. Поскольку национальные законодательства должны быть «гармонизированы», то есть приведены в соответствие с нормами ВТО, постольку местные законы, нормативные акты, касающиеся инспектирования продовольственного импорта и мер по обеспечению безопасности ввозимых продовольственных продуктов, могут быть объявлены барьерами, несправедливо препятствующими торговле.

Более или менее полноценный анализ последствий вступления страны в ВТО возможен только после нескольких лет опыта применения соглашений ВТО. Положительный эффект от вступления в ВТО нужно ожидать в долгосрочной перспективе, когда повышение конкурентоспособности отечественного производства и связанное с этим увеличение экспорта продукции позволят компенсировать негативные последствия от членства в этой организации.

Резюмируя вышесказанное, обозначим вывод, что необходимо пересмотреть приоритеты аграрной политики посредством приведения ее в соответствие с общемировой практикой, где ключевым принципом станет обеспечение равных конкурентных условий для всех субъектов сельхозпроизводства с соблюдением принципов справедливости и равнодоступности мер государственной поддержки. Отметим, что фермеры с их бизнес-интересами и мотивациями к высокопроизводительному труду способны реально обеспечить выполнение намеченных Главой государства целей и темпов развития сельского хозяйства.

Сотрудничество, изучение и перенимание опыта мировых лидеров в сельском хозяйстве позволят повысить конкурентоспособность АПК и обеспечить рост привлечения иностранных инвестиций. В рамках новой Программы развития агропромышленного комплекса страны до 2020 г. будет начата масштабная модернизация сельского хозяйства, направленная на повышение конкурентоспособности аграрного сектора и развитие сельской экономики [22]. Реализация программы позволит агропромышленному комплексу страны с меньшими издержками включиться в интеграционный процесс в рамках Таможенного союза и Всемирной торговой организации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана. Послание Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 27 января 2012 г. // <http://www.akorda.kz>.
2. Agriculture and economic development — conceptual delimitations and the new frontiers.
3. Аграрный сектор: чему развитые страны могут поучиться у БРИК? // <http://slon.ru/economics>.
4. Economist Intelligence Unit (EIU) // <http://www.eiu.com>.
5. В мире экономики // <http://worldofeconomy.ru>.
6. Там же.
7. Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013—2020 годы «Агробизнес-2020» // <http://minagri.gov.kz>.
8. Economist Intelligence Unit (EIU) // <http://www.eiu.com>.
9. Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013—2020 годы «Агробизнес-2020»...
10. Economist Intelligence Unit (EIU) // <http://www.eiu.com>.
11. Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013—2020 годы «Агробизнес-2020»...
12. Economist Intelligence Unit (EIU) // <http://www.eiu.com>.
13. Агентство РК по статистике // <http://stat.gov.kz>.
14. Там же.
15. Абилямжинов К. Казахстан: 20 лет галопом или утиным шагом? // <http://kazakh-zerno.kz>.
16. На заседании Правительства РК рассмотрены итоги инвентаризации сельскохозяйственных угодий в 2012 г. // <http://www.nomad.su>.
17. Там же.
18. Там же.
19. Там же.
20. Абилямжинов К. Указ. соч.
21. На заседании Правительства РК рассмотрены итоги инвентаризации сельскохозяйственных угодий в 2012 году...
22. Абдимолдаева Н.К. Поддержка сельского хозяйства в странах — членах ВТО и интеграция аграрных рынков стран Таможенного союза в мировую экономическую систему // Евразийская экономическая интеграция. — 2012, май. — №2 (7) // <http://www.eabr.org>.

# Теоретико-методологические проблемы управления качеством медицинских услуг на основе процессно-ориентированного подхода

МУЯТДИНОВА А.М.

Современная медицина характеризуется существенными достижениями в области новых технологий диагностики и лечения. Однако одновременно с этим проблема качества медицинских услуг все еще остается на уровне национальной проблемы не только в Казахстане, но и во многих странах СНГ и мира. Об этом неоднократно говорилось как высшим руководством, так и в государственных программных документах [1, 2].

Согласно данным казахстанских и зарубежных исследований, ненадлежащий уровень качества медицинских услуг многие годы сохраняет характер эпидемии. Проведя опросы и обследования пациентов в пяти стационарных клиниках г. Астаны, нами было обнаружено, что порядка 45–50% пациентов, поступивших в стационары в период обострения, были не обследованными или плохо обследованными в поликлиниках. При этом нет никакой гарантии, что, попав в стационар, они получают качественное обследование и правильное лечение. Около 50% пациентов в процессе лечения в стационаре обследуются не в полном объеме. Особенно высок удельный вес (60–65%) пациентов с поздним выявлением язвенной, ишемической болезни, артериальной гипертензии, холецистита.

Почти все обследованные нами клиенты сказали, что они хотят высокого качества медицинской помощи и большинство из них имеют интуитивное понимание этого качества. Примерно такие же, как и у нас, получены результаты у других казахстанских исследователей [3]. Такие же приблизительно картины и в других странах мира

[4, 5]. Так, например, Шустер и другие исследователи изучили большое количество пациентов и обнаружили, что только 50% опрошенных пациентов получили рекомендованное профилактическое лечение, только 70% получили рекомендованное неотложное лечение, а 30% получили противопоказанное лечение, только 60% получили рекомендуемое неотложное лечение, а 20% получили противопоказанное длительное лечение [6]. В последующем исследовании Макглинн и его коллеги обнаружили, что участники опроса получили только около 55% рекомендованного медицинского лечения [7]. Несмотря на распространенное мнение, что «Соединенные Штаты имеют лучшее здравоохранение в мире», исследования неизменно показывают, что медицинское обслуживание и там далеко от оптимального.

Проблемы качества оказания медицинских услуг в Казахстане являются сегодня одними из самых актуальных проблем. Здесь мы отметим, что важнейшей проблемой при этом является проблема менеджмента медицинскими учреждениями.

Современное медицинское учреждение представляет собой сложную систему взаимодействия персонала, информационных потоков, фармацевтической продукции, а также современных приборов, оборудования и правил проведения диагностических и лечебных процедур. Достижение высоких результатов качества невозможно без того, чтобы эти сложные элементы системы были бы соответствующим образом скоординированы. Управление взаимодействием этих элементов и процессов наиболее трудная, но одновременно и определяющая задача в системе организации управления качеством медицинских услуг.

При этом серьезным «камнем преткновения» для отечественной системы здравоохранения является не только профессионализм врачей, но и *менеджмент медицинских организаций*.

Во-первых, подавляющим числом медицинских учреждений страны управляют специалисты, имеющие профессиональное медицинское образование, то есть являющиеся профессионалами в области медицины, но не имеющие менеджерской подготовки. Между тем эта ситуация напрямую отражается на проблемах качества медицинских услуг, которые во многом определяются не только профессионализмом врачей, но и организацией предоставления услуг.

Во-вторых, проблему качества медицинских услуг нельзя решить простым усилением контроля правильности оказания услуг. Медицинское учреждение, как и любое другое предприятие, во мно-

гом должно опираться на самоконтроль, саморазвитие и мотивацию исполнителя. Опыт не только нашей страны, но и экономически развитых стран мира последних десятилетий убедительно показал, что чисто административными мерами или только экспертными средствами контроля эффективно решать проблему качества медицинских услуг не удастся.

Производство медицинских услуг, таким образом, следует рассматривать под иным углом зрения, чем ранее, и речь в первую очередь здесь идет об использовании современных тенденций в менеджменте, ориентированных на интересы клиента и удовлетворение его потребностей.

Изменения в отрасли здравоохранения Казахстана, происходящие в течение нескольких последних десятилетий, производят двойственное впечатление.

С одной стороны, в отрасли продолжают реформы в виде реструктуризации коечного фонда лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), внедрения стационарозамещающих технологий, политики ресурсосбережения, радикального технического обновления системы здравоохранения и т.п.

С другой стороны, с точки зрения менеджмента большинство медицинских учреждений, занимающихся лечебной деятельностью, находятся в собственности государства и продолжают управляться «традиционным» образом, когда отсутствует увязка финансирования с результатами, качеством и эффективностью работы поликлиники или больницы. Пациент все еще не стал главным лицом и покупателем медицинских услуг. Не установились в качестве доминирующих договорные отношения между пациентом, то есть «Покупателем» и «Производителем» (клиникой, больницей) услуг. Лишь незначительное количество медицинских учреждений выступают в роли конкурирующих друг с другом независимых организаций.

К этому следует добавить проблемы, характерные в целом для системы здравоохранения (недостаточное финансирование, недостаток профессиональных кадров), которые также отрицательно сказываются на качестве медицинских услуг.

В результате самым дефицитным товаром в стране является качественная медицинская помощь, которая в случае ее наличия становится все дороже и дороже. В системе здравоохранения сохранились противоречивые элементы системы всеобщего медицинского обслуживания на основе принципа общедоступности и жесткого

контроля затрат. Однако при этом, несмотря на то, что расходы на медицинскую помощь населению увеличиваются, на практике широко распространено мнение среди профессионалов о снижении доступности для широких слоев населения квалифицированных медицинских услуг, жалобы пациентов на низкое качество медицинской помощи стали обычным явлением.

Одновременно качественная медицинская помощь развивается на уровне платных услуг. Тем не менее качество и стоимость услуг не имеют прямой связи и зачастую высокая стоимость не гарантирует качественной профессиональной помощи, хотя, без сомнения, обеспечивает высокое качество взаимоотношений клиента и врача.

Такая ситуация в целом характерна для ситуации сохранения системного кризиса отрасли. Отрасль сегодня, к сожалению, представляет собой разношерстную мозаику высокотехнологичных отдельных операций и в целом как системное явление — низкокачественное массовое медицинское обслуживание. В особенности отдельные достижения на уровне мировых достижений имеются там, где воплощены чудеса высоких технологий: в кардиохирургии, трансплантологии. Однако техническое оснащение системы первичной медико-санитарной помощи не сопровождается адекватным ростом качества и снижением смертности.

Все это в совокупности делает проблему управления качеством медицинской помощи одной из самых актуальных проблем нынешнего этапа развития Казахстана.

Рассмотрим понятийно-категориальный аппарат, связанный с проблематикой управления качеством медицинских услуг и медицинской помощи.

Наиболее часто применяется сегодня в литературе термин «медицинская помощь» и, соответственно, более широко применим термин «качество медицинской помощи».

Но при этом сложность проблемы управления качеством медицинской помощи заключается, прежде всего, в том, что практика и теория до сих пор не пришли к единому пониманию дефиниции «качества медицинской помощи» и еще большее количество разногласий по поводу понятия «управления качеством медицинской помощи», «контроля качества медицинской помощи». Отсутствие единого согласованного определения качества медицинской помощи (КМП) ведет к отсутствию согласованных методов оценки качества,

что, естественно, отражается на практических подходах и к управлению КМП, и к его контролю.

Среди специалистов также нет единого определения показателей качества медицинской помощи. Разные группы заинтересованных сторон, участвующих в деятельности по оказанию медицинской помощи, имеют собственное понимание качества их деятельности. Например:

- Клиницисты или те, кто обеспечивает клинический уход, заинтересованы в оценке качества, позволяющей контролировать и улучшать услуги, которые они предоставляют отдельным пациентам.

- Регуляторы в лице государственных органов заинтересованы в обеспечении того, чтобы помощь в медицинских учреждениях отвечала стандартам помощи, помогала принимать меры по повышению качества оказываемых услуг медицинской помощи.

- Потребители и другие покупатели могут быть наиболее заинтересованы в информации, которую они могут использовать для выбора врачей или организаций здравоохранения.

Все эти параметры могут влиять на определение высококачественной медицинской помощи, а значит, они могут повлиять и на выбор мер по повышению качества.

Таким образом, проблема остается комплексной и нерешенной. Качество медицинской помощи является многосложным и многофакторным понятием.

Известно, что лечение — это в первую очередь фармакотерапия. В структуре дефектов лечения и оказанной медицинской помощи неверная фармакотерапия составляет более половины случаев. При этом ошибки носят зачастую характер «опасных» для здоровья и усугубляющих. Здесь довольно часто не срабатывает принцип безопасности лечения, что усугубляет в целом состояние пациента и увеличивает риски для его здоровья и снижает вероятность выздоровления.

На оценку качества медицинских услуг могут повлиять такие не зависящие от врача обстоятельства, как случаи, когда пациенты не придерживаются предписанного курса лечения. И при этом выявить это оказывается достаточно сложно. Так, например, в США ежегодно регистрируется около 125 тысяч случаев внезапной коронарной смерти, которые можно было бы предотвратить при условии соблюдения пациентами предписанного лечения [8].

Говоря о факторах низкой эффективности медицинских услуг, нельзя, конечно, отрицать вину самих пациентов. Население все еще имеет низкий уровень культуры управления собственным здоровьем и обращается к врачам тогда, когда болезнь запущена и процесс лечения становится усложненным. В то же время на оценке качества медицинских услуг этот фактор не отражается, так как оценка производится по фактору лечения выявленной болезни и динамики относительно выявленного уровня.

Среди прочих факторов низкого уровня здравоохранения существенное место занимает слабый уровень профилактической медицины, особенно сердечнососудистых и онкологических заболеваний и их нерациональной фармакотерапии на ранних этапах развития.

Здоровье является стратегической категорией, и состояние медицины прямо отражается на всех социально-экономических показателях развития республики.

В значительной мере это влияет на демографическую ситуацию в стране. На сегодняшний день среди центральноазиатских государств Казахстан имеет достаточно высокий показатель смертности — 8,5 человека на 1 000 человек. Причем если общий показатель смертности наполовину зависит от самого пациента, его образа жизни, то такой показатель, как материнская смертность, в полной мере определяется качеством медицинских услуг.

Таким же показателем, прямо зависящим от уровня развития медицины и качества медицинских услуг, является показатель младенческой смертности, равный в Казахстане 13,5 на 1 000 рождающихся. Основными причинами младенческой смертности являются состояния, возникающие в перинатальном периоде (асфиксия, синдром внезапной смерти), от которых в 2012 г. умерло более половины (57,3%) от общего числа смертных случаев среди младенцев. Число умерших от врожденных аномалий составило 19,3% (порок сердца, недоразвитие внутренних органов), от болезней органов дыхания (пневмония, грипп, ОРЗ) — 7,1% и врожденных аномалий — 19,0% и от несчастных случаев, отравлений и травм — 4,2%. Коэффициент материнской смертности составил в 2013 г. 13,5 на 100 000 родивших, что является очень высокой цифрой [9]. Среди причин смертности населения Казахстана в целом абсолютное «лидерство» принадлежит болезням системы кровообращения: инфаркт, ишеми-

ческая болезнь сердца, гипертоническая болезнь, острый коронарный синдром.

Таким образом, проблема повышения качества и соответствующей оценки качества медицинских услуг является одной из острейших для многих стран. Проблема эта решается в первую очередь улучшением ее менеджмента. Эффективное, грамотное управление медицинской организацией невозможно без обеспечения качества выполняемых медицинских услуг.

Чтобы управлять качеством медицинских услуг, нужно определить и четко очертить границы *объекта* управления. Ясный и четкий понятийный и терминологический аппарат является основой эффективной системы управления качеством.

Но вот что такое качество, определить как раз бывает не так просто, хотя в литературе можно встретить множество определений понятия «качество медицинской услуги (помощи)». Рассмотрим некоторые из них.

Есть много определений качества медицинской помощи, но Институт медицины (ИОМ) предложил то, которое охватывает особенности многих других определений и получил широкое признание. Согласно его определению, качество медицинской помощи — это степень, в которой медицинские услуги для отдельных лиц и населения увеличивают вероятность желаемых результатов для здоровья и соответствуют современному уровню профессиональных знаний [10].

Но как бы ни было убедительным это определение, оно, на наш взгляд, не дает многих указаний для исследователя, заинтересованного в развитии мер или набора мер по улучшению и измерению уровня оказанных услуг.

В последующих отчетах ИОМ указано уже семь целей высокого качества медицинских услуг, которые выглядят более конкретно. Качество медицинской помощи определено как:

- Безопасность — избежание травм пациентов от услуг, которые оказываются им при лечении.
- Эффективность — предоставление услуг на основе научных знаний в случаях, когда может принести пользу, и в случае отказа тогда, когда услуга не пойдет на пользу (избегая недостаточное и чрезмерное).
- Пациент находится в центре внимания, то есть обеспечение медицинской помощи, при которой уважаются и учитываются инди-

видуальные предпочтения и потребности пациентов и обеспечивается направленность клинических решений на повышение степени удовлетворения пациента.

- Своевременность услуг — снижение периода ожидания и иногда вредных задержек для обеих сторон: и для тех, кто получает, и для тех, кто оказывает услугу.

- Эффективность — избежание образования отходов, в частности отходов оборудования, расходных материалов, идея превращения отходов в энергию.

- Справедливость — обеспечение ухода независимо от личности пациента, его пола, этнической принадлежности, географического положения и социально-экономического статуса.

Корифей в области качества медицинской помощи А. Донабедян отмечает две стороны этого явления: техническую и межличностную [11, 12]. Так, он пишет: «Качество медицинской помощи определяется использованием медицинской науки и технологии с наибольшей выгодой для здоровья человека, при этом без увеличения риска. Уровень качества, таким образом, — это степень достижения баланса выгоды и риска для здоровья» [13].

Межличностный аспект качества относится к обеспечению информационных, эмоциональных и физических потребностей пациентов таким образом, чтобы это соответствовало их предпочтениям и ожиданиям. Часто для этого используется другой термин — «уход за пациентом». Одним из важных аспектов межличностной помощи является участие пациента в процессе принятия решений.

Тем не менее важно различать качество межличностного взаимодействия и удовлетворенность пациентов. Удовлетворенность пациентов — это показатель качества оказания медицинской помощи, однако иногда пациенты могут быть удовлетворены и низким качеством медицинской помощи.

Таким образом, в процессе исследования качества медицинской помощи важно учитывать межличностные аспекты ухода за больными и мнение самих пациентов. Важно оценить, в какой степени уход оправдал ожидания пациентов, при этом имея в виду, что высокий уровень удовлетворенности не обязательно подразумевает высокое качество.

Один из самых распространенных подходов — определять качество медицинской услуги как выполнение профессиональных

стандартов медицинской помощи и соответствие оказанной медицинской помощи ожиданиям пациента.

Дж. Кэссэди определяет качество как «должное проведение (согласно стандартам) всех мероприятий, которые являются безопасными, приемлемыми в смысле затрачиваемых средств в данном обществе и влияют на смертность, заболеваемость, инвалидность...» [14].

Еще одно определение: качество медицинской помощи — степень, в которой службы здравоохранения повышают возможность достижения желаемых результатов для индивидуумов и населения и соответствуют современному уровню профессиональных знаний.

В 1966 г. на симпозиуме Европейского регионального бюро ВОЗ (Копенгаген), посвященном эффективности медицинской помощи, один из его участников — А.А. Попов подчеркивал, что вопросы состояния медицинской помощи следует рассматривать одновременно в четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных аспектах: качества, адекватности, производительности и эффективности. По его определению, качество медицинской помощи — это совокупность результатов профилактики, диагностики и лечения заболеваний, определяемых соответствующими установленными требованиями на основе достижений медицинской науки и практики (не только врача и его помощника, но и всей системы здравоохранения в целом).

Другие российские авторы под качеством медицинской помощи понимают «содержание взаимодействия врача и пациента, основанное на квалификации профессионала, то есть его способности снижать риск прогрессирования у пациента заболевания и возникновения нового патологического процесса, оптимально использовать ресурсы медицины и обеспечивать удовлетворенность пациента от его взаимодействия с системой здравоохранения». Такое определение вытекает из рекомендаций ВОЗ, где учитываются четыре основных компонента:

- квалификация врача,
- оптимальность использования ресурсов,
- риск для пациентов,
- удовлетворенность пациента оказанной медицинской помощью.

Сегодня в российском законодательстве о здравоохранении определено, что качество медицинской помощи — совокупность характеристик, отражающих своевременность оказания медицинской помощи, правильность выбора методов профилактики, диагности-

ки, лечения и реабилитации при оказании медицинской помощи, степень достижения запланированного результата [15].

Широко был также распространен вопрос контроля качества. В традиционной литературе под контролем качества медицинской помощи понимался комплекс мероприятий, направленных на поддержание качества на заданном уровне. При этом в контроль качества включается, как правило, проверка соответствия оказанной медицинской помощи установленным нормативам, а также методы и технологии оценки качества. Между тем в развитых странах эти методы рассматриваются только в связи со всей системой управления качеством медицинской помощи.

В последние десятилетия в большинстве стран мира на смену термину «контроль качества» (quality control) пришли термины «обеспечение качества» (quality assurance) и «управление качеством» (quality management). Об организации контроля качества в чистом виде сейчас говорят мало, так как он расценивается как один из элементов менеджмента.

Иногда медицинские работники и пациенты оценивают качественную услугу по-разному. Медицинские работники определяют качество с точки зрения оказания медицинской помощи в точном соответствии с общепринятыми научными и практическими стандартами и принципами. Это приводит иногда к такому противоречию, когда врача в меньшей степени волнует результат и в большей степени его собственная безопасность и риски. Значимым в этом случае выступает оказание услуги в точном соответствии с общепринятыми медицинскими принципами и стандартами лечения таких болезней, но не инициатива и инновационно-творческий подход в лечении.

В оценке качества услуги есть еще один сложный аспект, связанный с тем, что качество определяется еще и субъектом лечения. Качество медицинской помощи с точки зрения пациента может зависеть от множества разных факторов.

На наш взгляд, оно определяется в первую очередь состоянием пациента, характером болезни и оказываемой помощи. При простых и неосложненных болезнях, при диагностике и обращениях с профилактической целью пациенты значительное внимание уделяют таким факторам, как взаимоотношения врача и пациента, вежливость и внимательность врача, то есть тем факторам, которые можно назвать факторами уровня обслуживания клиентов.

К качеству медицинской услуги клиенты причисляют и факторы, прямо не относящиеся к медицинскому обслуживанию, лишь

косвенно связанные с лечением. К ним относятся: близость клиники или поликлиники, удобство записи на прием к врачу, отсутствие очередей, вежливость персонала, грамотные ответы регистратуры клиники на поставленные вопросы, оснащение учреждения и новизну оборудования, чистоту и комфортность в учреждении, наличие аптеки, кафе и др.

Вкупе с такими факторами, как известность врачей, учреждения, большую часть приведенной группы факторов можно назвать косвенными факторами качества, определяющими, скорее, имидж медицинского учреждения. Данные факторы, несомненно, являются важными, но относить их к качеству медицинской услуги, на наш взгляд, не следует.

Часто перечисляют такой фактор качества услуги, как результативность лечения. Однако результативность — это результат оказания той или иной услуги и его следует отнести к процессам измерения качества, но не к самому качеству.

Такие терминологические путаницы плохо отражаются на теоретическом и методологическом решении проблемы эффективного менеджмента в здравоохранении.

Из проведенного анализа следует, что качество оказания медицинской помощи отражает весь спектр взаимодействий пациента и врача, какие бы формы это ни приобретало. Чтобы приблизиться к пониманию качества медицинской услуги как к генеральной и всеобщей категории взаимоотношения пациента (покупателя медицинских услуг) и врача (производителя медицинских услуг), следует отвлечься от медицинской помощи как таковой и рассмотреть качество медицинской услуги в общем плане.

При оценке качества товаров и услуг традиционно следует рассматривать две характеристики:

*Качество исполнения*, то есть степень удовлетворения запросов, потребностей пациентов.

*Качество соответствия*, отражающее степень соответствия принятым стандартам, внутренним спецификациям и пр.

Первый показатель качества трудно обеспечивается на деле, потому что требования потребителя/пациента к качеству исполнения бывают часто не удовлетворены независимо от объективной ситуации с болезнью, а возможности врача часто имеют дополнительные ограничения в виде технических, финансовых, временных и прочих ограничений.

Второй показатель качества может быть обеспечен в большинстве случаев, поскольку ее параметры определяются стандартами лечения, которые вырабатываются внутри системы здравоохранения. Также качество медицинской услуги может быть определено рядом объективных, так называемых качественных показателей медицинской помощи, так как современное состояние медицинской науки и практики дает возможность измерить качество медицинской услуги или, по крайней мере, ее отдельные составляющие числовыми величинами.

### ***Факторный подход к пониманию качества медицинской услуги/помощи***

*На наш взгляд, следует вообще разделять термины «медицинская услуга» и «медицинская помощь», имеющие разный смысл. Услуга охватывает косвенные и прямые факторы, влияющие на нее. Понятие же медицинской помощи связано непосредственно с прямыми факторами, то есть с диагностическим и лечебным процессами. Другими словами, термин «медицинская помощь» в большей степени связан с выполнением профессиональных обязательств врачом.*

*Такое разделение понятий уточняет и объект управления в менеджменте. Заявляя о менеджменте в здравоохранении, правильным будет говорить об управлении услугами в целом. Оказание услуг происходит с первых шагов взаимодействия медицинской организации с клиентом или потенциальным пациентом, то есть с маркетинга заведения.*

В дальнейшем это переходит во взаимодействие с пациентом во время его приема (остающегося все же клиентом с точки зрения менеджмента). Зачастую именно качество выполнения этих первых процессов определяет прибыльность учреждения и удовлетворенность клиента (пациента).

Таким образом, понятие качества медицинской услуги с точки зрения управления им является разносторонним и многоаспектным и включает в себя косвенные и прямые факторы.

*К косвенным факторам* относятся факторы, связанные с:

- уровнем развития инфраструктуры: оснащенность медицинского учреждения, месторасположение организации, наличие стоянки, технического оснащения и современных информационных систем обслуживания пациентов;

- уровнем обслуживания: поддержание чистоты, вежливость персонала, скорость обслуживания и др.

В этой группе речь идет о качественных характеристиках управленческих работников, информационных ресурсов, средств и техники, о трудовых взаимоотношениях внутри коллектива (корпоративной и организационной культуре), условиях и мотивации труда.

*Прямые факторы* напрямую связаны с процессом лечения. К ним относятся: точность диагностики, точность назначений лечения болезней с точки зрения соблюдения принципов и современных стандартов и технологий лечения выявленной болезни и др., то есть непосредственно качество труда врачей и медицинских сестер.

Отмеченная группировка прямых и косвенных факторов, влияющих на качество медицинской услуги, приведена на нижеследующем рисунке.

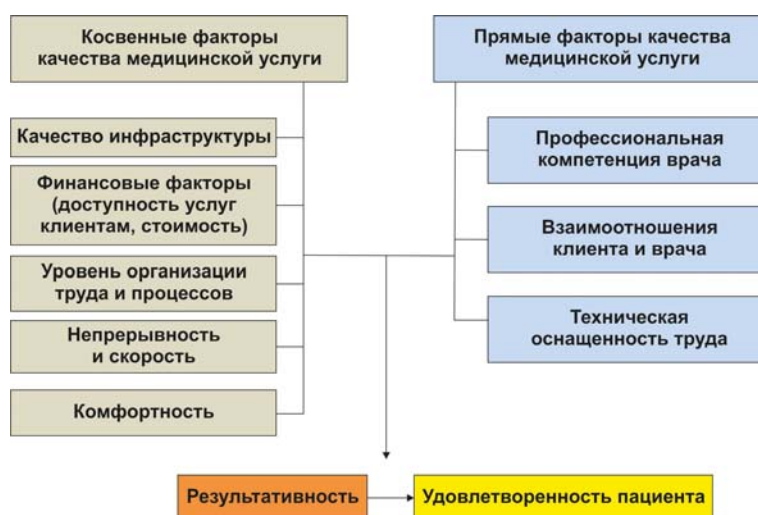


Рис. Факторы качества медицинской услуги

*Источник: составлено автором.*

Некоторые эксперты относят к качеству медицинской помощи доступность — степень, в которой медицинская помощь может беспрепятственно предоставляться независимо от географических, экономических, социальных, культурных, организационных или языковых факторов. На наш взгляд, к качеству медицинской услуги

это имеет слабое отношение, хотя стоит признать, что финансовая доступность, без сомнения, отражается на количестве услуг. С этой точки зрения менеджмент может влиять на удовлетворенность услуг, используя финансовые рычаги доступности услуг.

Это же относится и к показателю эффективности, под которым подразумевается оптимальность между выделенными ресурсами для медицинской организации (например, государством) и объемом и качеством оказанных за эти деньги услуг. Но, как нам кажется, в данном случае речь идет о результативном показателе использования выделенных государством источников (средств). Конечно, этот показатель может использоваться для определения качества, но в специфической сфере — сфере оценки эффективности управления медицинской организацией с точки зрения его акционера в лице государства. Даже для частной организации этот показатель трудноизмерим.

Часто отдельные авторы используют в характеристиках и показателях качества такой показатель, как безопасность — степень, в которой система медицинской помощи снижает риск повреждений, инфицирования, вредных побочных явлений или иного ущерба, наносимого в процессе оказания медицинской помощи. Насколько это правомерно и верно? Очевидно, что безопасность имеет самое прямое отношение к результативной удовлетворенности пациента. Но, на наш взгляд, под безопасностью в этом понимании речь идет об одной из составляющих профессионального оказания лечения. И в данном смысле это не показатель, а принцип оказываемых услуг. Принцип безопасности (принцип «не навреди») должен быть основным при принятии решения и лечебных мер. В то же время безопасность может быть в показателях оценки качества труда врача, то есть в оценке результатов труда («не навреди»).

Приведенный на рисунке важнейший прямой фактор профессиональной компетенции относится к уровню навыков и умений основного и вспомогательного персонала, предоставляющего медицинское обслуживание, а также деятельности руководства и обслуживающего персонала.

Фактор межличностных отношений относится к качеству взаимодействия между поставщиками услуг и потребителями, а именно: между медицинскими работниками и пациентами.

К организационным факторам качества медицинской услуги относится в первую очередь показатель комфортности. Это такая ха-

рактика медицинского обслуживания, которая влияет на удовлетворенность клиента качеством обслуживания. Комфортность определяется как внешний вид и чистота всех используемых помещений, отношение к клиенту.

Фактор непрерывности определяет степень, в которой пациент получает необходимое ему медицинское обслуживание без перерывов, остановок или излишних повторений диагноза или лечения.

Результативность подразумевает степень, в которой лечение пациента приводит к улучшению его состояния или к желаемому результату.

Таким образом, деятельность по обеспечению качества медицинских услуг должна быть направлена как на клинический, так и на организационный аспект предоставления медицинских услуг.

На наш взгляд, *качество медицинской помощи* — это совокупность ее характеристик, подтверждающих соответствие оказанной медицинской помощи имеющимся потребностям пациента (населения), его ожиданиям и современному уровню доказательной медицинской науки и технологии.

Качество медицинской помощи обеспечивается, с одной стороны, развитием первичной медицинско-санитарной службы, с другой — высокотехнологичными видами медицинской помощи. И тот, и другой аспект требуют квалифицированных медицинских кадров, принимающих клинические решения на основе научного подхода, эффективных менеджеров медицинских организаций, обеспечивающих экономическую и клиническую эффективность применяемых методов лечения.

*Управление качеством медицинской помощи* — это непрерывный процесс планирования, организации, контроля, мотивации и регулирования деятельности по оказанию медицинской помощи.

\* \* \*

Таким образом, качество медицинских услуг является важной теоретико-методологической проблемой, малоисследованной в научной литературе.

Категорийный аппарат качества медицинских услуг ориентирован в большей степени на исследование медицинской помощи. Между тем менеджмент здравоохранения требует комплексного подхода к проблеме. С этой точки зрения наиболее целесообразно использо-

вание термина «качество медицинской услуги». Факторный подход к данной категории позволил выявить и провести классификацию основных факторов, влияющих на качество медицинских услуг.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О Государственной программе реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005—2010 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2004 года №1438.
2. Назарбаев Н.А. Казахстанский путь — 2050: единая цель, единые интересы, единое будущее. Послание Президента страны народу Казахстана. Астана, 17 января 2014 г. // <http://www.akorda.kz>.
3. Сабанов В.И., Грибина Л.Н., Багметов Н.П. Мониторинг качества медицинской помощи с позиции городского и сельского населения // Проблемы управления здравоохранением. — 2010. — №5. — С. 17—21.
4. Blonhoj, G. et al. Continuous Quality Development: a Proposed National Policy. — Copenhagen: WHO Regional office in Europe, 1993.
5. Масуд Р., Асков К., Рейне Д., Франко Л.М. и др. Современная парадигма улучшения качества в здравоохранении. — М., 2002. — С. 8.
6. Schuster, M.A., McGlynn, E.A., & Brook, R.H. (1999). How good is the quality of health care in the United States? *Milbank Q*, 76(4), 517—563.
7. McGlynn, E.A., Asch, S.M., Adams, J., Keesey, J., Hicks, J., DeCristofaro, A., et al. (2003). The quality of health care delivered to adults in the United States. *N Engl J Med*, 348(26), 2635—2645.
8. Barry, M.J., Fowler, F.J., Jr, Mulley, A.J., Henderson, J.V., & Wennberg, J.E. (1995). Patient reactions to a program designed to facilitate patient participation in treatment decisions for benign prostatic hyperplasia. *Med Care*.
9. Уровень жизни населения в Казахстане, 2008—2012 годы. — Агентство РК по статистике, Астана, 2013.
10. Institute of Medicine (2000). *To Err is Human*. Washington D.C.: National Academy Press.
11. Donabedian, A. (1965). Evaluating the quality of medical care. *Milbank Memorial Fund Quart*, 44(3), 166—206.
12. Donabedian, A. (1980). *Explorations in quality assessment and monitoring*. Vol. 1. The definition of quality and approaches to its assessment. Ann Arbor, Mich.: Health Administration Press.
13. Donabedian, A. (1965). Evaluating the quality of medical care. *Milbank Memorial Fund Quart*...
14. Cassedy, J.H. (1984). *American Medicine and Statistical Thinking, 1800—1860*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
15. ИСО 9001—2001. Системы менеджмента качества. Требования // [http://www.6pl.ru/gost/Giso\\_9001—2001](http://www.6pl.ru/gost/Giso_9001—2001).

# Summary

## **Band Aid Approach”, or a New Economic Policy (*Summing up the 2nd Session of the National People’s Congress of the 12th Convocation*)**

*Syroyezhkin K.L., Chief Researcher, KazISS under the President of RK, D.Sc. in Politics*

In this article, the author talks about the 2nd session of the National People’s Congress of the 12th convocation held in Beijing on 5-13 March, which took place without any sensations. The main directions of the reforms had been outlined during the 3rd Plenary Session of the CPC Central Committee of the 18th convocation in November 2013, and the session only legalized them. New appointments were held by the CPC

Central Committee prior to the session, therefore this issue did not distract attention of the NPC deputies. The author gave a detailed analysis of all the issues raised during the session: evaluation of the results of 2013, objectives for 2014, the development of the most important reforms, recommendations on legislation, the problems of political reform, foreign policy.

## **“Visegrad Four” and the Eastern Partnership**

*Zakiyeva Zh.K., Counselor, Embassy of the Republic of Kazakhstan in Hungary (concurrently accredited to Bosnia and Herzegovina, the Republic of Macedonia, the Republic of Serbia, Montenegro), Budapest, Cand.Sc. in Economics*

This article is devoted to the main directions of foreign policy of Visegrad Four, its activities and perspectives of its development. The key factors of the successful work of the Organization have been revealed. The interrelationship between the activities of the EU and the Visegrad, which united four states of Central Europe: Hungary, Poland, Slovakia and Czech Republic — have been presented. The picture of the benefits of the regional cooperation within the frames of the EU has been shown. The characteristics of the rela-

tions between the Visegrad and Ukraine in the light of the current situation in this country were made. The V4’s position in regard with the last events in Ukraine has been demonstrated. The directions and perspectives of the implementation of the EU / V4 Global and Eastern partnership policies have been considered. The problems of the process of integration of the states into the EU were assessed. The perspective directions of cooperation between the Visegrad Four and Kazakhstan were formulated.

### **Development of Public-Private Partnerships in the System of Higher and Postgraduate Education of the Republic of Kazakhstan**

*Seitkazyeva A.M., Director, International Business School, Kazakh Economic University after Turar Ryskulov, D.Sc. in Economics, Professor*

*Monobayeva A.I., MBA, PhD student, Kazakh Economic University*

The article discusses the possible ways of implementing the mechanisms of a public-private partnership (PPP) in the field of higher and postgraduate education of the Republic of Kazakhstan. The article includes the studies of the quality of specialists' training, the level of knowledge and skills, demand for university graduates in the labor

market, who have received education on economic specialties. It also includes the analysis of the situation in the education sector of the country and proposes the directions of development of partnership between government, universities and businesses in the field of higher and postgraduate education.

### **The Legal Regulation of Public Functions: the Problem of Accountability of the Executive Bodies in Kazakhstan**

*Kaliyev D.E., Director, Department of State Management, JSC "National Analytical Center", Astana*

State function performs as a basic unit of the legal regulation of the activities of executive bodies. This principle makes a significant contribution to the realization of the ideas of a legal state in terms of the legality of the executive bodies and their accountability to the citizens.

Approaches to the regulation of public functions, existing in Kazakhstan, do not provide a sufficient level of the executive bodies' accountability to the citizens, whereas part of government functions is excluded from the scope of parliamentary control. Executive authorities are empowered to establish public functions under the frames of regulations.

Kazakhstan has not formed a united, coherent and systematic approach to the legal regulation of government bodies' functions. To improve the legal regulation of the activities of executive bodies the author presents a number of measures for implementation.

In general, the proposed measures will allow, on the one hand, to ensure the best management: build a clearer business processes in government bodies, get to an objective load assessment of each body and its needs in staffing and, on the other hand, to give the true meaning of accountability of executive bodies to the Parliament and, ultimately, citizens.

## **Forecast for the Prospects of Economic Development of Kazakhstan in 2014**

*Dodonov V.Yu., Leading Researcher, KazISS under the President of RK, Dr. Sci. in Economics*

Forecasts for the prospects of Kazakhstan's economy in 2014, currently available, are generally favorable, the author asserts, and differ insignificantly. Based on a review of major factors determining the macroeconomic dynamics of Kazakhstan, it is possible to derive the final assessment of prospects for GDP growth in 2014. The pressure on this growth will provide a possible decline in oil prices, in case of the reduction of which the industry will incur substantial losses, where the oil and gas production forms most of the products. By reducing the average year price of oil the oil industry will suffer some loss,

which would mean lowering the rate of growth of the industry in general, and GDP rates of growth in particular.

However, on the other hand, factors supporting growth in the coming year will be the credit activity of second-tier banks of Kazakhstan, which while maintaining the trend of the last three years will ensure the growth of GDP and the growth of budget expenditures. Taking into account these estimates and assuming that the other factors of economic growth will keep their usual parameters, the author predicts that real GDP in Kazakhstan will nevertheless rise in 2014.

## **Social Effects of the Activities of Oil and Gas Industry Companies in the Republic of Kazakhstan**

*Rakhmatullayeva D.Zh., Chief Lecturer, Kazakh National University after al-Farabi, PhD student*

*Kakizhanova T.I., Chief Lecturer, Kazakh National University after al-Farabi, Cand.Sc. in Economics*

This article considers the concept of social impact and analyzes the activities of oil and gas companies subsoil users in creating positive social effects on the territory of the republic. Several social effects were identified and analyzed, such as increasing the share of the Kazakhs in the total headcount of these

companies, mining companies finance education and training of its employees in order to enhance their skills, as well as the participation of these companies in the training of the Kazakhs — non employees of companies for their possible future employment in oil and gas industry of Kazakhstan.

## **Integration Conditions of Development in Agroindustrial Complex of Kazakhstan: Realities and Points of Growth**

*Temirbekova A.B., D.Sc. in Economics, Professor, Almaty Management University (ALMU)*

*Uskelenova A.T., D.Sc. in Economics, Professor, International Academy of Business, Almaty*

*Aldabergenov N.A., 2<sup>nd</sup> year PhD student, Kazakh National University after al-Farabi, International Academy of Business, Almaty*

The Author raises the issue of development of agro-industrial complex in Kazakhstan and considers that it is necessary to reconsider the priorities of agricultural policy by bringing it into line with international practice, where the key principles will be to ensure equal competing conditions for all subjects of agriculture in compliance with the principles of justice and fairness of government support measures. Domestic farmers with their business interests and motivations for high performance labor can substantively ensure that the intended purposes of the Head of State and the pace of development of agriculture. Collaboration, studying

and learning from world leaders' experience in agriculture will increase the competitiveness of agriculture complex in Kazakhstan and provide an increase of foreign investment. Under the new program of development of the country's agriculture until 2020, a large-scale modernization of agriculture will be launched, aimed at improving the competitiveness of the agricultural sector and the development of the rural economy. The program will allow the agro-industrial complex of the country to involve with lower costs in the integration process within the framework of the Customs Union and the World Trade Organization.

## **Theoretical and Methodological Problems of Quality Management of Medical Services on the Basis of Process-Oriented Approach**

*Muyatdinova A.M., PhD student, International Academy of Business, Almaty*

Modern medicine is characterized by significant achievements in the field of new technologies of diagnosis and treatment. However, at the same time the problem of the quality of medical services is still at the level of the national problem, not only in Kazakhstan but also in many countries of the CIS

and the world. According to local and foreign studies, inadequate level of health care services quality held an epidemic character for many years. Many patients admitted to hospitals in the period of exacerbation were either not examined, or poorly examined in outpatient clinics. In this case, there

is no guarantee that, once in the hospital, they will get a quality inspection and proper treatment.

Thus, the author argues, the quality of health services is an important theoretical and methodological problem, scantily explored in the scientific literature. Categorical apparatus of medical services is focused more on the study of

health care. Meanwhile, health management requires a complex approach to the problem. From this point of view, use of the term “quality of medical services” is the most expedient. Factorial approach to this category allowed the identification and the classification of the main factors affecting the quality of medical services.

---

## Сведения об авторах

---

Журнал «Казахстан-Спектр» №3, 2014

---

**Алдабергенов Н.А.** — докторант 2-го курса Казахского национального университета (КазНУ) им. аль-Фараби, НОУ «Международная академия бизнеса», г. Алматы

**Додонов В.Ю.** — главный научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований (КИСИ) при Президенте РК, доктор экономических наук

**Закиева Ж.К.** — советник Посольства Республики Казахстан в Венгерской Республике и по совместительству в Боснии и Герцеговине, Республике Македония, Республике Сербия, Республике Черногория, г. Будапешт, кандидат экономических наук

**Какижанова Т.И.** — старший преподаватель Казахского национального университета (КазНУ) им. аль-Фараби, кандидат экономических наук

**Калиев Д.Е.** — директор Департамента государственного управления АО «Национальный аналитический центр», г. Астана

**Монобаева А.И.** — МВА, докторант PhD, Казахский экономический университет (КазЭУ) им. Т. Рыскулова

**Муятдинова А.М.** — докторант НОУ «Международная академия бизнеса», г. Алматы

**Рахматуллаева Д.Ж.** — старший преподаватель КазНУ им. аль-Фараби, докторант PhD

**Сейтказиева А.М.** — директор Международной бизнес-школы (МБШ) КазЭУ им. Т. Рыскулова, доктор экономических наук, профессор

**Сыроежкин К.Л.** — главный научный сотрудник КИСИ при Президенте РК, доктор политических наук

**Темирбекова А.Б.** — профессор «Almaty Management University» (ALMU), доктор экономических наук

**Ускеленова А.Т.** — профессор НОУ «Международная академия бизнеса», г. Алматы, доктор экономических наук



## About the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan

---

The Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan (KazISS) was established on June 16, 1993, by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan.

Since its foundation the mission of the KazISS as the national research institution is to provide analytical support to the President of the Republic of Kazakhstan.

The KazISS enjoys a reputation of the leading think tank of Kazakhstan as it employs a highly professional pool of experts; at present it includes nine doctors and eight candidates of sciences, who specialize in political science, history, economics and sociology.

The KazISS has published more than 250 books on international relations, global and regional security, economics and politics. The Institute is publishing three journals: *Kogam jane Dayir in Kazakh*, *Kazakhstan-Spectrum*, and *Central Asia's Affairs* in English. The KazISS has a trilingual website.

The KazISS holds a great number of international conferences, seminars and round tables, including the Annual Conferences (regularly held since 2003) on the issues of security and cooperation in Central Asia participated by the experts from Kazakhstan, Central Asia as well as Russia, China, Germany, France, India, Iran, Turkey, Japan, the U.S. and other countries.

The KazISS is the basis for both professional practice work of students from the leading Kazakhstan universities and fellowship of experts representing foreign research institutions.



## Казахстанский институт стратегических исследований (КИСИ) при Президенте Республики Казахстан

КИСИ создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 г.

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ КИСИ

#### 1. Стратегические аспекты внешней политики:

- ♦ мониторинг внутривнутриполитического и социально-экономического развития сопредельных стран;
- ♦ анализ двусторонних отношений Казахстана с Россией, Китаем, США, Турцией, странами ЕС и СНГ;
- ♦ исследование проблем интеграции на постсоветском пространстве;
- ♦ изучение вопросов борьбы с терроризмом и экстремизмом.

#### 2. Общественно-политические и социальные процессы в современном Казахстане:

- ♦ мониторинг общественно-политической ситуации в Республике Казахстан;
- ♦ анализ этнодемографической ситуации и миграционных процессов в Казахстане;
- ♦ исследование процессов демократизации и становления политических институтов в стране.

#### 3. Экономическая безопасность:

- ♦ исследование проблем экономической безопасности;
- ♦ изучение тенденций развития мировой экономики и анализ их влияния на экономику Казахстана;
- ♦ исследование проблем участия Казахстана в международном экономическом сотрудничестве;
- ♦ социально-экономический мониторинг Республики Казахстан.

### ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КИСИ

Институт проводит фундаментальные исследования по стратегическим проблемам внешней и внутренней политики, социально-экономического развития Казахстана, готовит материалы прогнозно-аналитического характера для руководства страны.

Институт выпускает три периодических издания: ежеквартальный научный журнал «Казахстан-Спектр», ежеквартальный аналитический журнал «Central Asia's Affairs» (на английском языке) и ежеквартальный научно-аналитический журнал «Қоғам және Дәуір» (на казахском языке), в которых освещаются проблемы внешней и внутренней политики, международных отношений, национальной безопасности, социальной и экономической политики Республики Казахстан, а также размещает материалы на собственном сайте.

Институт проводит семинары, конференции, «круглые столы», международные форумы по основным направлениям своих исследований.

КИСИ сотрудничает с зарубежными научными и аналитическими структурами, осуществляет международные исследовательские проекты по различным проблемам развития Казахстана и Центральной Азии.



---

## Требования к рукописям, публикуемым в журнале

---

### Журнал «Казахстан-Спектр»

---

Текст статьи должен быть распечатан на принтере в двух экземплярах (кегель 14, шрифт «Таймс», одинарный интервал, поля — 2 см со всех сторон) и заверен личной подписью автора (авторов). Объем должен быть не менее 8 и не более 14 страниц. К распечатке должны прилагаться файлы с текстом и графическими материалами.

Список литературы должен располагаться в конце статьи на языке оригинала в следующем виде: порядковый номер, автор, название работы, источник, месяц и/или год издания. В тексте ссылки на источники указываются в квадратных скобках.

К материалу необходимо приложить авторский лист, содержащий следующие сведения: фамилия, имя, отчество автора (авторов) полностью; место работы и должность; служебный и домашний адреса; номера служебного и домашнего телефонов.

Рукописи статей не возвращаются и не рецензируются. Ответственность за содержание статей несет автор (авторы). Редакция оставляет за собой право публикации или отклонения рукописи.