

Болотбаев А.А.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОТЕНЦИАЛА И УСТОЙЧИВОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СИСТЕМЕ ПРАВЛЕНИЯ

Болотбаев А.А.

БАШКАРУУНУН ПАРЛАМЕНТТИК СИСТЕМАСЫНДА ӨКМӨТТҮН ЖАНА МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРДЫН ДАРАМЕТИН ЖАНА ТУРУКТУУЛУГУН КАМСЫЗДОО БОЮНЧА ИШ-ЧАРАЛАР

A.A. Bolotbaev

MEASURES TO ENSURE THE CAPACITY AND SUSTAINABILITY OF THE GOVERNMENT AND PUBLIC BODIES UNDER A PARLIAMENTARY SYSTEM OF GOVERNMENT

УДК: 354/354

Полномочия парламента и кандидата на должность премьер-министра по проекту структуры и состава правительства. Влияние политических факторов. Расходы на содержание министров несопоставимы с расходом на содержание министерств. Количество министерств можно сократить, а количество министров в правительстве должно быть рационально представленным. Создание объединенных министерств, управляемых несколькими министрами.

Отсутствие целесообразности государственных комитетов в современной структуре правительства. В связи с переходом на парламентскую систему правления административные ведомства должны именоваться с указанием Кыргызской Республики, без приставки «при правительстве».

Ключевые слова: парламентская система правления, Конституция, полномочия парламента, премьер-министра, структура правительства, министерства и государственные комитеты, потенциал управления, рациональная устойчивость, административные ведомства, административная реформа.

Өкмөттүн түзүмүнүн жана курамынын долбоору боюнча парламенттин жана премьер-министрдин кызмат орунуна талапкердин ыйгарым укуктары. Саясий факторлордун таасири. Министрлерди күтүүгө жумшалган чыгымдар министрликтерди күтүүгө жумшалган чыгымдардан жогору. Министрликтердин санын кыскартып, өкмөттөгү министрлердин санын үнөмдүүлүк менен түзүү керек. Бир нече министрлер тарабынан башкарылып турган жана бириктирилип койгон министрликтерди түзүү зарыл.

Өкмөттүн учурдагы түзүмүндө мамлекеттик комитеттердин бар болушу максатка жатпайт. Башкаруунун парламенттик системасына өтүүгө байланыштуу администрациялык ведомстволордун «өкмөткө караштуу» деген тийиштүүлүгү жоюлуп, аларга «Кыргыз Республикасынын» деген аталышы дайындалышы керек.

Негизги сөздөр: парламенттик башкаруу системасы, Конституция, парламенттин ыйгарым укуктары, премьер-министрдин ыйгарым укуктары, өкмөттүн түзүлүшү, министрликтер жана мамлекеттик комитеттер, башкаруу потенциалы, рационалдык туруктуулук, административдик ведомствалар, административдик реформа.

Parliament authority and the candidate for position of prime minister on the project of structure and composition of government. Influence of political factors. Charges on maintenance of ministers are incomparable comparing to the expense on maintenance of ministries. The number of ministries can be shortened, and the number of ministers in a government must be rationally presented. Creation of incorporate ministries guided by few ministers.

Absence of expediency of state committees is in the modern frame of government. Due to transmission to the parliamentary system of rule, administrative departments must be named with designation of Kyrgyz Republic, without prefix "under the Government".

Key words: parliamentary system of government, the Constitution, the powers of the Parliament, the Prime Minister, the structure of the government, ministries and state committees, capacity management, environmental sustainability, administrative departments, administrative reform.

Основные направления административных реформ в Кыргызской Республике, меняющие функции и деятельность министерств – оптимизация задач и полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций. Другое направление реформ касаются совершенствования административных процедур, меняющих порядок принятия управленческих решений. Устраняются громоздкие бюрократические процедуры, устраняются ненужные согласования, происходит отказ от представления излишних документов, заполнения многочисленных бланков и форм, упрощается порядок получения разрешений и платежей. В результате

меняется место и роль государственных служащих в этом механизме, снижается вероятность возникновения коррупционных интересов. Важным направлением является достижения прозрачности административных процедур, наибольшим образом подрывающее возможности для коррупции. Сквозным стержнем через деятельность всех государственных органов проходит реформа государственной службы. Она нацелена на достижение профессионализма, компетентности и результативности государственных служащих за счет создания рациональной системы отбора кандидатов на государственную службу, оценки результатов, обучения, продвижения наиболее достойных.

Иногда министерства создаются для удовлетворения политического честолюбия, в коалиционных правительствах министерства создаются для уравновешивания представительства партий. Бывают ситуации когда министерство появляется по настоянию влиятельной группы давления, уверенные что существующие проблемы в связи с этим будут разрешены.

По мере преобразований создаются основания для изменения структуры правительства и их деятельности. Количество министерств в разных странах могут существенным образом отличаться. Пытаться механически перенять структуру правительства без учета исполняемых функций, системы государственного устройства и законодательства, может завести в организационный тупик.

Во-первых, есть министры, имеющие статус «без портфеля», т.е. у них нет своего министерства, они обходятся небольшим аппаратом советников и помощников. Опыт Кыргызстана в этом направлении был, создан институт министра по делам местного самоуправления «без портфеля», его деятельность вполне обеспечивали профильные отделы аппарата правительства.

Во-вторых, у одного министерства может быть по два и даже более министров. Например, в Швеции министерство образования имеет трех министров: министр школьного образования, министр по вопросам гимназического образования и повышения квалификации, министр по вопросам высшего образования и научных исследований. Вице-премьер является также министром по вопросам климата и охраны окружающей среды. Министр юстиции является и министром по вопросам миграции. Министр здравоохранения является и министром спорта, а министр по вопросам детства, попечения стариков еще министром по вопросам равноправия.

Кроме того, в некоторых странах, премьер-министр не просто общий координатор правительства, он одновременно руководит еще одним важнейшим министерством. Все это дает возможность для расширения сферы компетентного государственного управления и создает основу экономной деятельности властных институтов.

Предлагаемые решения механически «ужать» количество министерств создают проблемы функционирования правительства с объединенными министерствами с чрезмерно широким охватом сфер деятельности, которые министр практически не может квалифицированно охватить своим вниманием.

Статья 83 Конституции определяет: «Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов. Структура Правительства включает в себя министерства и государственные комитеты». Статья 84 устанавливает, что «Кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства».

Жогорку Кенеш в соответствии со статьей 74 Конституции «Полномочия Жогорку Кенеша»: «утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности». На сколько оправдана такая мелочная опека по структуре и составу правительства. Но одно ясно, такая процедура утверждения позволяет депутатам и фракциям оказывать заинтересованное влияние на структуру и состав правительства вплоть до формирования разношерстного неработоспособного правительства.

Принятие кадровых решений исходя из интересов текущей политической конъюнктуры приводит к ухудшению потенциала управления и результативности деятельности государственного управления.

Американский философ и социолог Джовани Сартори считает, что многопартийная система отличается усилением политической конкуренции нескольких партий. Особенно это начинает становиться особенно значимым, когда количество партий от 3 до 5 выраженными свойствами партийных систем умеренного плюрализма переходят при количестве партий от 6 и более к партийным системам крайнего плюрализма. Тогда ни одна из них не может самостоятельно находиться у власти.

В условиях необходимости формирования коалиций, как для формирования правительства, так и для внутрипарламентской деятельности, когда количество партий, представляющие фракции парламента, равняется 5, они находятся в пограничной зоне от крайнего предела умеренного плюрализма вплоть до начала крайнего (поляризованного) плюрализма, когда партии могут придерживаться полярно различающихся идеологий.

Существующая пятифракционная внутрипарламентская структура Жогорку Кенеша при отсутствии доминирующей партии приводит к соответствующей неустойчивости своей деятельности и исполнительной ветви власти. При этом

политические партии проявляют большую заинтересованность в продвижении своих представителей во властные структуры, при этом, не всегда имея соответствующие кадры профессионалов для этого.

В этой политической реальности, правительство и руководство государственных органов, составленные из представителей разных партий, оказываются не нацеленными на общие государственные цели и подотчетность, ее отдельные составляющие зачастую оказываются без достаточных компетенций и не способны обеспечить необходимого государственного управления.

Если к указанным партийным закономерностям добавляются недостаточно рациональные процедуры формирования и утверждения правительства в парламенте, несомненно, можно ожидать в целом закономерного снижения эффективности деятельности правительства и системы государственного управления. В мировой практике есть другие модели формирования правительства. К примеру, спикер Риксдага Швеции проводит консультации с лидерами партий и предлагает кандидата на пост Премьер-министра и Риксдаг голосует по данному вопросу. В случае одобрения кандидатуры, новый Премьер-министр сам определяет, кого включить в состав правительства и сколько всего в нем будет членов. Премьер-министр сам назначает министров и они вместе образуют правительство.

Относительно того, что в Конституции Кыргызской Республики прописаны государственные комитеты в структуре Правительства. На этот счет о целесообразности госкомитета в современной структуре правительства Кыргызстана имеются следующие соображения.

Как указывает Энциклопедический словарь конституционного права «Государственный комитет вид государственных органов системы государственного управления (по современной терминологии - исполнительной власти) в РФ, а ранее - в СССР и РСФСР. Отвечает за осуществление какой-либо государственной функции применительно к любой сфере государственной жизни либо за конкретную отрасль народного хозяйства. Руководитель органа именуется председателем Г.к. Использование слова "комитет" в наименовании органа предполагает, что он выполняет свои функции на коллегиальной основе, что не исключает единоначалия в руководстве со стороны председателя комитета. По статусу Г. к. СССР и РСФСР были равны министерствам, а председатели Г. к. входили в состав Правительств СССР и РСФСР. В настоящее время председатели Г. к. РФ не входят в состав Правительства РФ».

Также отмечается: «Общесоюзные государственные комитеты СССР осуществляли межотраслевое управление на всей территории СССР непосредственно либо через создаваемые ими органы. Союзно-республиканские государственные комитеты СССР также осуществляли межотраслевое

управление, однако в отличие от общесоюзных госкомитетов они управляли отраслями не напрямую, а опосредованно, как правило, через соответствующие государственные комитеты и другие органы республик Союза ССР и автономных республик».

Государственные комитеты нашли широкое распространение в период нахождения у власти Н.С.Хрущева. Предварительно укрупненные в 1953 году союзные министерства были раздроблены в государственные комитеты, осуществлявшие на союзном уровне отраслевую координацию деятельности предприятий, подчинявшихся совнархозам.

Далее Википедия отмечает: «В 1970-80-е годы углубилась и расширилась интеграция между отраслями экономики Советского Союза, выросли связи между экономическими районами страны, усложнились механизмы планирования и управления. В связи с этим, деятельность отраслевых министерств стала приобретать характер межотраслевого управления и, как следствие, к концу 1980-х годов функциональные различия между министерствами и госкомитетами стёрлись. С образованием Кабинета Министров СССР 26 декабря 1990 года государственные комитеты перестали выделяться в особую категорию центральных органов государственного управления СССР, а председатели госкомитетов стали именоваться министрами». К концу существования СССР, государственные комитеты в целом были упразднены.

Поэтому нет определенной целесообразности в Конституции Кыргызской Республики выделять государственные комитеты как особую категорию государственных органов, а их руководителей именовать председателями. Наличие двух типов министерств вносит определенную путаницу, усложняет смысловое содержание официальных документов. Деление министерств на два типа в структуре правительства Кыргызстана не имеет под собой какого-либо серьезного экономического и управленческого смысла, поэтому в последующем следует исключить из Конституции Кыргызской Республики норму о государственных комитетах.

Относительно того, что в Конституции Кыргызской Республики говорится, что «Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров...», а затем вдруг оказывается что «структура Правительства включает в себя министерства...». Первая часть определения разъясняет из каких групп высших государственных должностных лиц состоит Правительство. Было бы более правильным далее в части структуры указывать какой перечень министерских позиций входит в Правительство. По вопросу состава правительства нет разногласий, это конкретные люди, занимающие должности министров Правительства. Поэтому оправданным было бы исключение из текста Конституции предложение: «Структура Правительства включает в себя министерства и государственные комитеты».

В результате предлагаемого исключения у Жогорку Кенеша и Премьер-министра появились бы лучшие возможности оптимизации структуры Правительства по министрам и рационализации количества министерств как аппаратов государственных органов. Появилась бы возможность как в зарубежной практике сократить количество министерств.

Есть еще один проблемный момент. В Конституции Кыргызской Республики в части структуры Правительства нет упоминания об Аппарате Правительства как о министерстве. Однако в статье 16 Конституционного Закона «О Правительстве» указывается, что «Для обеспечения деятельности Правительства, осуществления координации, мониторинга и контроля за выполнением принятых им решений, за деятельностью органов исполнительной власти по реализации их целей и задач образуется Аппарат Правительства. Аппарат Правительства возглавляет Руководитель Аппарата Правительства – министр».

Закрепление за Руководителем аппарата Правительства статуса министра исходит из преувеличенного понимания значения формальной власти. Предполагается, что для лучшего обеспечения взаимодействия Руководителя аппарата Правительства с другими министрами у него также должен быть статус министра.

В результате этого формирование и подотчетность Аппарата Правительства, не носит конституционный характер, позволяет избегать как парламентского контроля так и общественного мониторинга и обсуждения.

Если Аппарат Правительства будет на правовых основаниях признан соответствующим министерству, надо многое привести в организационно-правовое соответствие. На все его должности следует объявлять открытые конкурсы, при назначениях смотреть на соответствие кандидатов квалификационным требованиям, наличия соответствующего образования и опыта работы, периодически проводить аттестации работников, продвижение по карьерной лестнице и увольнения со службы проводить на соответствии законности государственной службы. За деятельностью этого государственного органа должен быть контроль Общественного наблюдательного совета. Ввиду того, что фактически руководителем государственного органа, т.е. высшим должностным лицом, его работодателем аппарата правительства является премьер-министр, производящий назначения и увольнения руководителей структурных подразделений, то естественно административным руководителем аппарата, который в настоящее время имеет статус министра, будет статс-секретарь, отбираемый на конкурсной основе, деятельность которого оценивает коллектив и ОНС.

Теория и практика менеджмента говорит о другом. «Власть часто используется как синоним «авторитет». Это не совсем верно. Авторитет – это власть, возникшая на формальной основе, как данная

кому-то, и принимаемая подчиненными как то, чем они согласны и считают правильным. В первом случае власть дается сверху, а в другом она должна быть получена снизу. Авторитет как понятие не исчерпывает всех вариантов появления власти. Власть может появиться от занимаемой должности, от личного воздействия или от того и другого. Власть должности проистекает не из самой должности, а делегируется ее обладателю теми, кому он подотчетен. Объем этой власти зависит от уровня доверия, которое обладатель должности может получить у того, кто расположен выше него в иерархии. При этом делегированная власть может быть в любое время взята обратно наверх. Это позволяет сделать вывод, что не существует прямой зависимости между уровнем должности и объемом власти. Их соотношение ситуационно и индивидуально».

Из приведенного можно сделать выводы, что власть должности Руководителя аппарата правительства происходит не из того, что эта должность приравнивается к должности министра, а делегируется ему авторитетом и объемом власти Премьер-министра ввиду непосредственной работы с ним. При этом независимо от наличия или отсутствия статуса министра фактическая сила власти должности руководителя аппарата правительства является ситуационным и индивидуальным, зависит от его успешности деятельности и доверия Премьер-министра.

Возникает вопрос, на сколько правильно, когда принятые нормы соответствуют современным условиям государственного управления? Не создаются ли излишние бюрократические системы? Может быть, будет рациональным исходя из вполне оправданного опыта большинства результативных государств мира, аппарат правительства считать канцелярией Правительства, а должность его руководителя – руководителем государственной канцелярии или государственным секретарем канцелярии Правительства?

Совершенствование конституционных основ для новых моделей формирования Правительства позволят создать условия для инновационной государственного управления в Кыргызской Республике.

Также следует обратить внимание на статус административных ведомств, которые по какой то причине пишутся «при правительстве» Кыргызской Республики. Статья 83 Конституции Кыргызской Республики гласит, что «Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации». Административные ведомства указываются непосредственно подчиненными Правительству, приставки «при» отсутствуют. Далее статья 89 указывает, что «Премьер-министр назначает и освобождает руководителей административных ведомств».

Статья 26, посвященная административным ведомствам Конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 определяет так: «Административные ведомства осуществляют свою деятельность при Правительстве и под его руководством и создаются в форме государственных агентств, государственных инспекций, государственных служб и государственных фондов в порядке, определяемом Правительством». То, что данный конституционный Закон указывает, что административные ведомства осуществляют свою деятельность при правительстве и под его руководством, означает только их общую подчиненность в системе правительства. Однако это не требует постоянного указания в названии административного ведомства «при правительстве». Они по существу являются административными ведомствами Кыргызской Республики.

В Законах Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики» и Указах Президента Кыргызской Республики «О структуре и составе Правительства Кыргызской Республики», Указ Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2010 года УП N 14 «О структуре Правительства Кыргызской Республики и его административных ведомств», а также все правительственные решения и документы по настоящее время все административные ведомства идут с приставкой «при Правительстве» Кыргызской Республики.

Жорес и Рой Медведевы о приставке «при» в названии отдельных государственных органов объясняют следующим: «Государственные комитеты в это время делились на Комитеты Совета министров и Комитеты при Совете министров. Предлог «при» означал, что это, по существу, межведомственный комитет, реально подчинявшийся ЦК КПСС, а не Совету министров, Совет министров осуществлял лишь финансирование его работы».

Вполне естественно, что президентская система государственного управления Кыргызской Республики отводила второстепенные роли премьер-министру по назначению на должности руководителей административных ведомств и отстранению от должности. Назначение и отстранение от должности производилось Президентом Кыргызской Республики. Поэтому вполне логичным для президентской системы правления было в названии для административных ведомств добавлять приставку «при правительстве» Кыргызской Республики. За правительством оставались полномочия выполнения поддерживающих функций и ответственности за результаты.

В частности по статье 46 редакции Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года Президент Кыргызской Республики «по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики назначает руководителей административных ведомств; освобождает их от должности»; «... по своей инициативе или по предложению Премьер-министра

Кыргызской Республики вправе освободить от должности руководителя административного ведомства». То есть Президент Кыргызской Республики имеет полномочия по назначению, а также по освобождению руководителей административных ведомств даже без согласия Премьер-министра.

Незначительно просуществовавшие по времени две переходные редакции Конституции Кыргызской Республики, принятые Законом Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года N 180 и Законом Кыргызской Республики от 15 января 2007 года N 2, не предоставляли Президенту полномочия по назначению и освобождению руководителей административных ведомств. При этом они вообще упустили вопрос конкретизации по предоставлению кому либо полномочий по назначению и освобождению руководителей административных ведомств.

При этом по статье 72 редакции Конституции Кыргызской Республики от 15 января 2007 года должности руководителей административных ведомств излишне политизировались, они должны были уходить официально в отставку как члены Правительства при смене правительства: «Принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти».

Такие меры, предусмотренные для руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти, трудно объяснить исходя из теории государственного управления, так как указанные органы не осуществляют отраслевую политику, а только реализуют их.

В связи с переходом на парламентскую систему правления статья 89 Конституции Кыргызской Республики, введенной в действие Законом КР от 27 июня 2010 года, устанавливается норма, что только «Премьер-министр назначает и освобождает руководителей административных ведомств».

Кроме того указом Президента Кыргызской Республики из ведения Президента были выведен ряд государственных органов (Государственная служба финансовой разведки Кыргызской Республики; Государственная служба интеллектуальной собственности Кыргызской Республики; Государственная служба Кыргызской Республики по контролю наркотиков; Государственная служба финансовой полиции Кыргызской Республики и др.)

Поэтому в связи с переходом на парламентскую систему правления, которая полностью передала в руки Премьера-министра полноту власти по назначению на должности руководителей административных ведомств и отстранению их от должности, приставка «при» не имеет уже никакой смысловой основы для существования.

Однако все правительственные решения и государственные нормативные правовые акты для административных ведомств продолжают идти с приставкой «при Правительстве». К примеру, Положение о Государственном агентстве по регулиро-

ванию топливно-энергетического комплекса при Правительстве Кыргызской Республики. Положение о Государственном агентстве архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики. Положение о Фонде государственных материальных резервов при Правительстве Кыргызской Республики.

В постановлении Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2014 года среди государственных органов Кыргызской Республики, в которых создаются общественные советы, указаны 7 государственных агентств с приставкой «при Правительстве» Кыргызской Республики, 9 государственных служб, 3 фонда и 2 инспекции с приставкой «при Правительстве» Кыргызской Республики.

В мировой практике соответствующие государственные органы даются без приставки «при Правительстве» если они управляются Правительством. В целях приведения в соответствие статус государственного органа и правильного наименования административного ведомства, названия административного ведомства должны даваться как принадлежность Кыргызской Республике: Государственное агентство связи Кыргызской Республики; Государственная налоговая служба Кыргызской Республики;

Государственная таможенная служба Кыргызской Республики; Государственная служба по контролю наркотиков Кыргызской Республики и т.д.

Приставку «при Правительстве» административных ведомств предлагается исключить из всех нормативных правовых актов правительства Кыргызской Республики, что соответствует современным реалиям трансформации системы государственного управления Кыргызстана, повышает авторитет государственного органа и правительства Кыргызской Республики, исключает излишний текст, не имеющий смысловой нагрузки и облегчает восприятие.

Литература

1. Болотбаев А.А. Игра в министерства/ИА «24.kg», 26.02.15 (http://24.kg/obschestvo/7818_igra_v_ministerstva/)
2. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (Всенародным голосованием) 27 июня 2010.
3. Дж. Сартори Партии и политические системы, 1976.
4. Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М.: Норма. С.А. Авакьян. 2001.
5. Википедия – свободная энциклопедия.
6. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85.
7. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс.: 2-е изд. Учебник.–М.: «Фирма Гардарика», 1996.- 416 с.
8. Указ Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2010 года УП N14 «О структуре Правительства Кыргызской Республики и его административных ведомств».
9. Медведев Ж.А., Медведев Р.А. Никита Хрущев.- М.: Время, 2012, - 320 с. (с.34).
10. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года N 40.
11. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года N 2.
12. Указ Президента Кыргызской Республики от 21 января 2011 года УП N 15 «О вопросах передачи отдельных государственных органов в ведение Правительства Кыргызской Республики».
13. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 ноября 2014 года № 650.
14. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 июня 2013 года N 372.
15. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 июня 2013 года N 372.
16. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 25 августа 2014 года № 482 «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики "Об общественных советах государственных органов"».

Рецензент: д.э.н., профессор Джумабаев К.Дж.