

## Национальные интересы Киргизии и реформа системы государственного управления

© 2009 Н.А. Атаканов

кандидат экономических наук

Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова

Дается анализ новому курсу президента Киргизии по вопросам реформы системы государственного управления в стране. На основе проведенных исследований сделана попытка детализации этого курса, изложена авторская точка зрения по отдельным аспектам национальных интересов страны. Основные акценты сосредоточены на вопросах модернизации системы государственного управления, реформы местного самоуправления и государственной региональной политики, продовольственной и энергетической безопасности страны.

*Ключевые слова:* административно-территориальное деление, государственное управление, коррупция, местное самоуправление, миграция, муниципальная милиция, продовольственная безопасность, энергетическая безопасность.

В марте 2009 г. президент Киргизии К.С. Бакиев заявил о курсе на обновление страны, где среди основных национальных интересов обозначены экономическая самостоятельность, означающая возможность контроля над экономическими процессами, адекватная мировой и локальной ситуации система управления и повышение качества жизни: “Мы приобрели все внешние признаки цивилизованного демократического государства - конституцию, парламент, выборы, институты гражданского общества, но принципы и формы организации управления страной, по сути, остались прежние - директивные и административные. И наконец ... стало понятно, что сейчас требуется разумное сочетание форм локального развития с участием в глобальных сетях и проектах. Вся проблема - в определении соотношения и меры между локальным и глобальным”<sup>1</sup>.

В рамках обозначенных национальных интересов в курсе президента ставится цель достижения баланса между разными ветвями власти, когда на основе продуманной системы “сдержек и противовесов” исключается возможность узурпации власти и авторитаризм в стране. В условиях быстро меняющегося мира стране необходима система управления, работающая на опережение. Это продиктовано новыми задачами, стоящими перед страной, а также глобальными вызовами и мировым кризисом, в частности. Под ее началом подлежит реформированию вся система государственного управления в стране, в особенности судебная система, правоохранительная, административно-территориальная и муниципальная.

<sup>1</sup> Курс на обновление страны. Послание Президента Кыргызской Республики К.С. Бакиева. Бишкек, 2009. Март.

В данном документе сказано о необходимости возрождения системы управления территориально-пространственным аспектом развития страны и в этих целях предлагается создать национальную стратегическую программу размещения производительных сил с определением места строительства новых предприятий, городов и поселков, инфраструктуры и т.д. На наш взгляд, эти меры, напротив, соответствуют углублению процессов централизации власти и чрезмерного регулирования экономики. Речь должна идти не о размещении производительных сил, а скорее, об инвестиционных стратегиях регионального развития страны. Это должно стать основой для освоения ресурсов и вложения капитала, что в реальных рыночных условиях предопределяет тот или иной формат размещения производительных сил. Рыночные факторы обуславливают развитие потенциальных “точек роста”, которые должны быть обозначены в стратегиях развития. Перспективная же схема размещения производительных сил в условиях динамически меняющегося мира заведомо останется “благим” пожеланием. Стратегии развития отраслей и национальная инвестиционная стратегия должны быть абсолютно адекватны региональным (на уровне областей) планам развития и инвестиционным региональным стратегиям, согласованы по всем параметрам и утверждены на центральном уровне. Вместе с тем региональные планы развития и инвестиционные стратегии регионов должны соответствовать аналогичным документам муниципального уровня без необходимости их свода на районном уровне. В данной ситуации только областной уровень в лице губернатора будет ответственен перед центром за развитие региона, не разделяя эту ответственность с главами районных администраций и муниципалитетов.

В данном контексте необходимо одновременно решить проблему оптимизации административно-территориального деления (АТД) Киргизии. Автором на основе исследований предлагается сохранить как областной, так и районный уровень управления с той лишь разницей, что на областном уровне ликвидируются все подразделения министерств и ведомств и укрепляется администрация губернатора области, а на районном уровне усиливается потенциал районных подразделений министерств и ведомств, но ликвидируется районная государственная администрация. В ныне существующем формате АТД ответственность за региональное развитие по иерархии несут губернатор области, затем аким района и глава соответствующего муниципалитета, плавно “размывая” ответственность по стране. Вместе с тем центр только в областном разрезе утверждает планы развития регионов и их бюджеты, что налагает прямую ответственность по вопросам развития регионов на губернаторов областей.

В сложившейся ситуации администрации губернаторов должны быть укреплены с тем, чтобы нести всю ответственность за развитие региона, учитывая, что в процессе административной реформы в республике недавно ликвидированы областные звенья управления министерств и ведомств. Далее логично ожидать в реформах укрепления районного звена министерств и ведомств, поскольку только они напрямую оказывают государственные услуги населению, хозяйствующим субъектам и органам местного самоуправления. Основной же функцией районных государственных администраций является координация всех органов государственного управления на районном уровне, что больше оборачивается мелочной опекой или, что хуже, подменной их функций.

В середине 2009 г. практически был решен вопрос о формировании районной сети подразделений министерства юстиции на основе объединения районных отделений загса и государственного нотариата, что в немалой степени было связано с необходимостью облегчения и оперативного решения вопросов процедурного характера для представителей бизнеса и предпринимательства. Данный факт свидетельствует о некоторой логике и преемственности реформ. Другим противоположным примером реформы государственного территориального управления является предложение подчинить финансово-экономические подразделения муниципалитетов непосредственно министерству финансов. Предложение грозило усугубить в стране ситуацию с коррупцией, что было своевременно предотвращено.

Предложенный вариант реформирования АТД качественно отличается от других предложений, основной акцент которых сводится к ликвидации как областного, так и районного уровня и к созданию некоего нового, промежуточного территориального образования. Предложенный автором статьи вариант реформирования отличается некоторой креативностью, при которой система государственного управления в какой-то степени упрощается на основе ликвидации дублирующих функций. Одновременно в стране сохраняются обособленные культурно-исторические территории, формирование которых имеет глубокую историю и запечатлено в сознании нынешнего поколения. Утрата понятия “малая родина” противоречит намеченному курсу по укреплению культурно-исторического наследия нации. Кроме того, предложенный вариант наиболее экономичный с точки зрения неминуемых затрат.

В преобразованиях государственного территориального управления нельзя обойти реформу правоохранительной системы. На заседаниях совета безопасности страны неоднократно говорилось о существовании угрозы безопасности государства от разгула преступности и о ее беспрецедентном давлении на государственную власть. Необходимость реформирования системы внутренних дел назрела давно. В этой связи сегодня весьма актуален вопрос о разделении милиции на две составные части – на органы по борьбе с криминальной преступностью и на милицию общественной безопасности. Криминальная милиция призвана бороться с уголовной преступностью, заниматься серьезными, тяжкими преступлениями, имеющими, как правило, межтерриториальный характер. Поскольку вопросы укрепления общественного порядка в настоящее время являются прерогативой органов государственного управления, не может быть и речи о передаче в целом данной функции на исполнение частному или общественному сектору.

В результатах исполнения данной функции заинтересованы только правоохранительные органы и сами местные сообщества в лице своих органов управления, поэтому данная функция исполняется совместно органами внутренних дел и как делегированное государственное полномочие органами местного самоуправления. В стратегии развития этой сферы правоохранительных органов предусмотрено формирование института муниципальной милиции, что должно стать реальностью в ближайшие годы. В результате разделения милиции на муниципальную и криминальную функция укрепления общественного порядка должна перейти в разряд собственных функций органов местного самоуправления. Крими-

нальная милиция должна опираться в своей деятельности сугубо на свою профессиональную схему территориального деления страны, в основе чего должны быть критерии эффективности исполнения рассматриваемых функций.

В Киргизии за последние 10 лет проведены исследования на основе функциональных подходов практически во всех министерствах и ведомствах за исключением силовых структур. Причиной тому - закрытый характер деятельности этих ведомств (внутренние дела и служба государственной безопасности). Вместе с тем известно, что реформы в указанных ведомствах продвигаются не столь успешно. Одной из причин такого положения дел может быть отсутствие профессиональных подходов внутри ведомства, в связи с чем было бы целесообразно провести эту работу с привлечением внешних независимых экспертов. Данная мера позволит обеспечить определенную согласованность и синхронность в проведении реформ в стране.

В "Курсе президента" по вопросам укрепления безопасности страны одним из важных моментов является "развитие практики ненасильственного управления миграционными процессами и потоками". Переходный период, переживаемый страной, обусловил большие диспропорции в развитии регионов, в результате чего произошли стихийные и неконтролируемые внутренние миграционные процессы. Единичные регионы-лидеры имеют положительное сальдо миграции за последние 10 лет, а все остальные регионы - отрицательное. Процессы эти усугубляются в соответствии с законами расширенного воспроизводства (наличие капитала и постоянный приток рабочей силы). Периферийные регионы в результате лишаются трудоспособного населения, что никак не способствует экономическому развитию территорий. Поэтому задачей государства является формирование инструментов и механизмов в рамках налогового и инвестиционного законодательства по стимулированию обратных миграционных потоков в целях сохранения некоего баланса социально-экономических ресурсов в стране.

Важные задачи поставлены президентом по вопросам реформирования системы государственного управления Киргизии. Однако остаются некоторые проблемы, которые не затронуты реформами и являются яркими примерами конфликта интересов, расцвета коррупции. Это касается ряда контрольных и надзорных функций отдельных министерств и ведомств. В соответствии с законодательством уполномоченным органом по вопросам охраны окружающей среды в республике является Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяй-

ству (ГАООС). Данное агентство наделено функциями по регулированию рыночной среды, выдавая хозяйствующим субъектам различного рода разрешения, лицензии и т.д.

Отдельное структурное подразделение ГАООС выполняет контрольные и надзорные функции по выявлению фактов нарушения хозяйствующими субъектами законодательства в результате осуществления деятельности согласно выданным этим же ведомством разрешений. Получается, что одно и то же ведомство выдает разрешительный документ и одновременно проверяет факт его исполнения. Очевидно, что безосновательная выдача разрешения повлечет за собой неминуемые нарушения, что в конечном итоге является виной ГАООС. В данной ситуации логично ожидать некоторых мер внутри ведомства по сглаживанию конфликта интересов.

Аналогичная ситуация складывается в системе министерства по чрезвычайным ситуациям, где в числе подведомственных подразделений находится департамент по обращению с хвостохранилищами и госгортехнадзор. Функцией департамента является осуществление профилактических работ по поддержанию в безопасном состоянии хвостохранилищ с радиоактивными отходами. Одной из функций госгортехнадзора является осуществление атомного надзора за объектами, где ведется обращение с радиоактивными веществами, куда относятся и хвостохранилища. Таким образом, в одном и том же ведомстве ведется работа по обращению с радиоактивными веществами и одновременно осуществляется государственный атомный надзор. В целях сохранения имиджа ведомства в случае выявления фактов нарушения в обращении с хвостохранилищами неминуемы стговор и сокрытие фактов, что ведет к доминированию личных интересов в ущерб государственным.

Два приведенных примера свидетельствуют о наличии в системе государственного управления Киргизии конфликта интересов и почвы для коррупции. В целях исключения такого положения рекомендуется выведение исполнения контрольных и надзорных функций за пределы основного ведомства. В случае с госгортехнадзором речь может идти даже о выведении целиком этого ведомства из состава МЧС непосредственно в подчинение правительства на уровень межведомственного взаимодействия.

В построении эффективной экономики страны в "Курсе президента" приоритет отдается инфраструктуре как общей основы жизнедеятельности людей и функционирования национального хозяйства. В числе важных отраслей инфраструктуры обозначены финансовая, транспортная, энергетическая, информационная и др. Предполагается, что на ос-

нове разветвленной инфраструктурной сети будет складываться эффективный комплекс производства и переработки сельскохозяйственной продукции, ориентированный на экспортные позиции.

В условиях постоянно напоминающего о себе энергетического кризиса обеспечение электроэнергетической инфраструктуры в Киргизии является одним из основных факторов жизнедеятельности общества. Развитие гидроэнергетики в стране обусловлено высоким потенциалом горных рек и отсутствием других соответствующих эпохе альтернативных источников энергии. В стране на основе привлеченных внешних инвестиций реализуются планы по строительству крупных и малых ГЭС, линий электропередачи (ЛЭП) и трансформаторных подстанций. Низовая сеть ЛЭП, обслуживаемая распределительными энергокомпаниями, охватывает все населенные пункты республики. Однако процесс распределения электроэнергии потребителям в стране сопровождается высокими уровнями технологических потерь (до 33%) и кражами в сетях. Как известно, всегда имеют место сговор между генерирующими электроэнергию и распределяющими ее структурами<sup>2</sup>, что подтверждается вышеприведенными цифрами и постоянно растущими тарифами. В такой ситуации в целях исключения неоправданного давления на потребителей (население и хозяйствующие субъекты) необходимо предпринять комплекс мер по учету реальных объемов потребления электроэнергии и исключения кражи ее в сетях.

Одной из подобных мер, способствующих энергетической безопасности страны, может быть передача в рамках грядущей приватизации распределительных компаний всех внутрипоселковых и внутригородских электрических сетей на баланс муниципалитетов, которые должны и могут (имея опыт в других сферах предоставления услуг) передать их на содержание и обслуживание местным специализированным структурам. Это могут быть общественные объединения граждан и хозяйствующих субъектов в пределах муниципалитетов - потребителей электроэнергии. Созданный под таким началом общественный совет нанимает исполнительную дирекцию, которая на платной основе реализует все функции по обеспечению членов данного объединения электроэнергией. Указанная форма организации будет противостоять кражам в сетях, сдерживать технологические потери и вместе с тем содействовать развитию и расширению сфер влияния бизнеса и предпринимательства. Не исключено, что возрастет активность инвестиций со стороны внутренних резервов, однако передаче сетей на баланс муниципалитетам обязательно должна предшествовать их реконструкция за счет АО "Национальные электрические сети".

<sup>2</sup> Матеев У. Реформа энергетики: за и против. Открытый Кыргызстан. 2007 // www.open.kg.

Другой не менее важной составной частью национальной безопасности является продовольственная безопасность. Аграрная ориентированность экономики страны побуждает развитие перерабатывающих предприятий, современная сеть которых была заложена еще в советское время. В процессе приватизации и разгосударствления этих объектов часть предприятий еще функционирует, другая часть изменила отраслевую ориентацию или вовсе прекратила свое существование. Вместе с тем переработка сельхозсырья признана в Киргизии со времен суверенного существования потенциально экспортным направлением экономики. Однако в настоящее время нельзя сказать, что отрасль получила опережающее развитие, несмотря на былую техническую вооруженность, широкую и стабильную сырьевую базу, профессиональные кадры.

Одной из причин имеющегося положения дел, на наш взгляд, является неправильная иерархическая соподчиненность отрасли в системе государственного управления. Переработка сельскохозяйственного сырья как отрасль экономики находится в составе министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, где, к сожалению, промышленная политика не служит повседневным приоритетным ориентиром. Но как известно, без разработки и внедрения новых технологий и передовых промышленных инноваций невозможно разработать стратегию развития отрасли.

Министерство промышленности формально несет ответственность за реализацию промышленной политики в стране и в секторе промышленной переработки сельхозсырья вынуждено считаться с мнением аграрного министерства. Жесткая привязанность перерабатывающих предприятий к сырьевой зоне и регулирование аграрным министерством закупочных цен на сырье противоречат принципам рыночной экономики и одновременно является лакомой сферой получения добавочной стоимости и ее распределения. В результате отечественные производители сельхозсырья не в состоянии свободно реализовать свою продукцию и лишаются стимулов по повышению объемов производства. Все это в совокупности снижает инвестиционную привлекательность данного сектора экономики. Такое положение дел грозит на долгие годы заморозить низкий уровень технологических нововведений в секторе переработки, где эксплуатируемое оборудование имеет высокий моральный и физический износ, что не позволяет говорить об экспортной перспективе отрасли. Промышленная отрасль, как это ни банально звучит, должна находиться в составе промышленного министерства, о чем поднимаются вопросы не первый десяток лет.

*Поступила в редакцию 07.06.2009 г.*