

## 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, корпорация, 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".

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.

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