

## **Принципы организации территорий и реформа государственной власти (на примере Кыргызской Республики)**

Не секрет, что причиной к написанию данной статьи явились события, происшедшие с 6 по 9 апреля 2010 года в нашей стране, завершившиеся очередной сменой власти. Можно по-разному оценивать эти события. Кто-то может посчитать, что такая оценка в настоящее время преждевременна, поскольку нужно время для комплексного охвата ситуации, с целью выработки уроков из происшедшего. Однако, как показали эти события и все, что предшествовало им, уроки Мартовских событий 2005 года либо мало изучались, либо не изучались вовсе. Отсюда в данной статье, не претендуя на анализ всей ситуации происшедшего, я хотел бы сконцентрировать внимание читателя не на анализе причин и следствия случившегося, а предложить свой взгляд на возможности исключения подобных ситуаций в будущем. Речь идет о выработке такой системы государственной власти, которая ни при каких условиях не позволила бы привести к таким большим потерям или намного смягчила бы возможность таких проявлений в обществе и в стране. В качестве отправной точки нашего предложения по выработке государственной структуры и управления государственной властью была избрана территория страны, региона, места. Именно исходя из особенности территории, а также историко-культурных отличий нашей страны должна быть выработана и предложена структура государственной власти в Кыргызской Республике.

Особенности развития территории определяют внешние природно-ресурсные ограничения. В то же время разнообразные условия и возможности развития территорий в пределах многих стран и континентов нуждаются в проведении комплексной характеристики. Поэтому без оценки потенциала конкретных территорий невозможно разработать стратегию развития региона и страны в целом. Такая оценка, в свою очередь, связана с анализом экономико-географического, политического и социально-экономического потенциала. В масштабах страны, например, необходимо оценивать следующее:

а) **на каких территориях** будет естественно складываться эффективное производство,

б) **какие территории** обладают потенциалом для развития альтернативных видов производств и иной предпринимательской деятельности людей (например, в качестве зон рекреации для многочисленного городского населения регионов),

в) **на каких территориях** следует поддерживать жизнь и некоторую, не очень эффективную деятельность людей из политических и иных стратегических соображений, в частности, чтобы сохранять контроль над территорией, и, наконец,

г) **для каких территорий** целесообразно сворачивание многих видов деятельности за исключением связанной с развитием лесного хозяйства и т.д.

К числу важнейших особенностей территории, на современном этапе, относится ее статус, характеризующийся признаками принадлежности к чему-либо (государственная территория) или к кому-либо – этническая территория. Если этническая территория характеризуется как географическое пространство основного расселения или формирования этнической группы (народа, этноса), то государственной является такая территория, которая находится под суверенитетом определенного государства, то есть принадлежит определенному государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство. Принадлежность и верховенство являются двумя основными признаками государственной территории. Некоторые временные исключения возможны в случаях военной оккупации и международно-правовой аренды территории.

Вопрос о качестве территории всегда был и остается в центре любого территориального урегулирования, при жесткой альтернативе – качество территории или ее размеры – предпочтение всегда отдается первому. Соединение населения и государственной власти рождает феномен определенного типа общества, а вся триада создает государство и означает то, что верховная и единая государственная власть распространяется на всю данную территорию и на всех людей, составляющих ее население. Кстати, в историческом плане, соединение территориальных проблем с проблемами развития общества и вопросами осуществления государственной власти привело к рождению науки геополитики, которое рассматривается как обусловленность политики государств географическими факторами, такими, как территория, географическое положение, климат, полезные ископаемые и другие.

Однако территория не находится и по своему содержанию не может находиться в неких правовых отношениях с государством. Правоотношения возможны только по поводу территорий. Как юридическое понятие территория государства может рассматриваться лишь опосредованно, через правовой режим, установленный в отношении территории на основании принципа территориального верховенства. При этом следует помнить, что территориальные пределы действия права – это уже сфера политики.

Через законотворчество политика государства находит свое воплощение в принципах права. Не случайно все правовые системы предполагают (явно или по умолчанию), что «*в случае отсутствия законодательных установлений необходимо соблюдать политику государства*».

Итак, понятие территории в юридическом аспекте позволяет выявить ее роль во всем процессе общественного государственного развития и не ограничиваться только лишь закреплением определенных пределов распространения государственной власти. В данном случае территориальная организация государства может пониматься двояко. Во-первых, под территориальной организацией понимается само государство как одна из организаций общества. В ней связь между населением и властью осуществляется по территориальному принципу. Во-вторых, под территориальной организацией государства имеют в виду организацию его территории, определение ее составных частей и организацию взаимоотношений между ними. Здесь мы имеем дело с государством как **территориальной системой**, живущей по общим законам кибернетики. Государство обязано считаться с условиями жизни людей, не допуская при этом существенного ущерба себе. Неизменность формулы существования любого государства («*нация*» плюс «*территория*») позволяет сделать вывод о том, что забота о нации и ее территории и есть обеспечение национальной безопасности. Безопасность территории это многогранное понятие, подразумевающее определенную систему параметров-элементов, в том числе политико-правовую, пространственную безопасность (территориальную целостность), социально-экономическую, экологическую, культурную, продовольственную и информационную безопасность территории.

При этом, в большинстве случаев, социальная неоднородность условий жизнедеятельности в различных типах территориальных поселений может выступать объективной основой существования социально-территориальных различий как одного из «срезов» социальных различий в обществе, что и составляет собственно *объект исследования* в системе территориальной организации населения. Без знания основ территориальной организации населения невозможно управление общественными процессами. При этом данные территориальной организации населения используются как при разработке и совершенствовании городской, территориальной, а также и региональной политики государства.

Как известно, все принципиальные изменения в общей картине расселения, изменения образа жизни людей называют урбанизацией. Под последним часто понимают глубокое качественное преобразование всей системы расселения на основе развития промышленности, транспорта, средств коммуникаций, культурного и бытового

обслуживания, распространения городского образа жизни среди различных социально-демографических групп населения. Наметившиеся тенденции урбанизации, уход населения из больших городов, широкое загородное строительство, развитие небольших сельских поселений ожидается в самом ближайшем будущем. Это закономерности урбанистического процесса, закономерности развития современной цивилизации, могут привести к формированию новых систем расселения, нового, более совершенного, уклада жизни. Понятно, что без соответствующих территориальных географических исследований весьма затруднено научное обоснование перспективного развития расселения, в том числе и в горных районах, образа жизни людей.

При этом, к примеру для Кыргызской Республики, изменение размеров территории страны, конфигурации государственных границ, миграция населения страны поставило на повестку дня вопрос об административно-территориальной реформе территории страны. Однако, несмотря на ряд попыток начала проведения подобной реформы все усилия государства и общества сталкиваются с определенными сложностями, как понимания значимости, так и реализации территориальной реформы в рамках страны, в рамках Кыргызской Республики. По нашему мнению, успех проведения такой реформы тесно связан с реформой органов государственной власти в регионах и влечет за собой существенные перемены в содержании и характере региональных политических процессов, содержание, направление и цели которых, к сожалению, не должным образом осознаются специалистами в области государственного и муниципального управления. Необходимо понимать, все, что происходит в обществе, все экономические, социальные, политические, культурно-бытовые процессы, многообразные взаимоотношения людей, происходят на территории и имеют явно или неявно выраженный (но все равно существующий) пространственный, территориальный аспект, без осознания и учета которого ни управление государством, ни регионом, ни местное самоуправление не может быть эффективным.

Как отмечалось выше, территория государства это то пространство, на которое распространяется его юрисдикция. Территория обычно имеет специальное деление, именуемое административно-территориальным. Коль скоро возникает административно-территориальное деление, то начинается складываться территориальная структура публичной власти: возникают центральные и местные органы власти. Следовательно, если такой признак государства, как суверенная публичная власть, «высвечивает» специфику государства с точки зрения его социально-политической сущности, то распространение публичной власти по территориальному признаку характеризует его специфическую

форму организации аппарата публичной властью. В этой своей ипостаси государство выступает в качестве политической организации населения на определенной территории.

Важнейшим условием, влияющим на развитие хозяйства страны и его территориальную организацию, является хозяйственный механизм – совокупность методов и форм планирования и управления хозяйством. Предполагается, что территориальное планирование и управление обеспечивают сбалансированное развитие элементов хозяйства в пределах определенной территории независимо от их ведомственной подчиненности, способствуют развитию межотраслевых и межрайонных связей, рациональному использованию ресурсов районов, решению природоохранных проблем, т. е. способствуют созданию рациональной территориальной организации. Однако, с 1990-1991 гг. в общественное сознание стран бывшего союза постепенно внедряются стереотипы прямо противоположного характера. Весь опыт территориального планирования и управления, вся методология экономического районирования подвергалась разноуровневой критике. Как это часто бывает, серьезные просчеты, связанные с организацией регионального развития и экономического управления, посчитали достаточным основанием для разрушения системы государственного регулирования вообще. Система территориального планирования и управления за семьдесят лет своего существования «приспособила» размещение производства и расселения под свои требования. В свою очередь, изменение системы управления не могло не стать дополнительным фактором разрушения государства. Изменения экономики, в том числе глубокие перемены под влиянием перехода к рынку, вызывали потребность в существенной перестройке хозяйственного механизма. В этих условиях главными задачами становятся: совершенствование территориального экономического районирования, управления экономики, проведение нового комплексного экономического районирования территории страны. Схема нового экономического районирования, к примеру, Кыргызской Республики была предложена автором настоящего издания. Предложенная схема явилась результатом экономико-географических исследований проблем развития производительных сил Кыргызской Республики в условиях перехода к рыночной экономике (2002).

Подводя итоги вышесказанному, можно отметить, что проведенные исследования территориальной организации Кыргызской Республики, помимо разработки новой схемы экономического районирования территории страны позволили провести также определенный анализ, в том числе и установок стратегического развития бывшего союзного государства. Использование плановыми органами бывшей союзной страны принципа более равномерного размещения производства и расселения основывалось на

развитии концепции комплексности районов. Использование унифицированного подхода к модернизации, крайне разнородных в природном и культурном отношении регионов (бывших республик) приводило к применению одной и той же модели индустриализации, типового проектирования и администрирования. Отсюда, в программе регионального развития страны были очевидны приверженность к прямым рычагам централизованного планирования и госбюджетной мобилизации средств. На практике, средства лобового административного противодействия нежелательным, по мнению Центра, пространственным тенденциям (например, росту крупных городов) не давали ожидаемого эффекта. Обычные в практике других стран стимулы или компенсирующие региональное неравенство выплаты использовались слабо. Поэтому ряд исследователей считают, что классическая региональная политика в западном ее понимании в странах бывшего союза, практически, вообще отсутствовала.

В Кыргызской Республике региональная политика проявлялась чаще всего в форме несистематизированных краткосрочных действий правительства в соответствии с целями региональных и особенно республиканских властей. Государственная политика, к сожалению, была направлена, прежде всего, на решение краткосрочных задач и ликвидацию критических, а то и просто чрезвычайных ситуаций, и лишь затем на попытку борьбы с нарастающими территориальными диспропорциями. При предоставлении территориальным единицам льгот большую роль играли субъективные факторы, т.е. административная настойчивость местных органов руководства, играла значительную роль, нежели взвешенные экономические расчеты или результат продуманной тактики и стратегии проведения региональной политики страны. Препятствием для повышения государственного регулирования развития территорий является также и ведомственная раздробленность в выработке направлений и реализации региональной политики, несогласованность действий республиканских и органов местного самоуправления. Региональная политика сегодня находится в определенном правовом вакууме и хаосе, так как принимаемые законы, директивы и указы, связанные с бюджетно-налоговой системой, часто противоречат друг другу. Отсюда можно заключить, что главной причиной провала реконструкции системы регионального развития в новое время для Кыргызской Республики является попытка приспособить привычные административные методы управления к условиям рыночной экономики.

Осмысление территории как сложной системы происходит, как правило, в связи с ее дифференциацией и изменением ее социально-экономического статуса. Переход от объекта планирования к самостоятельному хозяйствующему субъекту и повышение роли местного самоуправления ставит перед государством задачу прогнозирования и

планирования развития территории. Однако планирование территорий не может сводиться лишь к землеустроительным работам, но учитывает рассмотрение систем расселения и размещения производства, исходя из общей теории систем. При этом схеме территориального планирования Кыргызской Республики, должна предшествовать разработка Стратегии социально-экономического развития территорий страны. После определения основных направлений развития, Стратегия, и ее элементы нуждаются в конкретной пространственной проекции на территории регионов страны. В данном случае границы основных территориальных образований в нашей стране могут совпадать с административными границами основных региональных подразделений, которые сложились исторически, поскольку имеют один общий признак – «по управлению». Рассматривая в Схеме территориального планирования территорию «по управлению», мы более подробно рассматриваем следующие подсистемы: *социальную, экономическую, экологическую*, – и ее проекцию на территорию. В значительной мере здесь используется «ресурсный метод» определения возможностей территории: природные ресурсы, трудовые ресурсы, капитал, научно-технический прогресс, территориальная структура расселения.

Таким образом, главной особенностью системы территориальной структуры местности в том, что она состоит из совершенно разных подсистем, объединенных одним понятием «место», пространство, где на протяжении длительного времени, исторически, сложилась особая территориальная структура, требующая выработки особых методов ее управления и совершенствования. Разработка модели территориального управления должна учитывать, помимо других переменных, обоснование общего понимания территории как места, географического пространства.

Экономическое развитие, как правило, характеризуется большей динамичностью, чем административно-территориальное деление, т.е. зачастую существующее административно-территориальное деление страны отражает прошедший этап развития экономики: центрами регионов становятся города, границы регионов совпадают с бывшими, но не сегодняшними границами экономических районов. Нарастающее несоответствие между сложившейся структурой территориального деления и задачами территориального управления на современном этапе вызывают многочисленные дискуссии, как в науке, так и во властных структурах и общественном мнении о необходимости территориальной реформы и реформе территориального управления. Проведенные исследования динамики территориальной структуры Кыргызской Республики в историческом плане, к сожалению, позволяют отметить приверженность и использование второго подхода в организации административно-территориального

деления и границ экономических районов на территории страны, что, в значительной степени, объясняется схемами такого подразделения, установленными в период пребывания в бывшем союзе. Однако наряду с высказанным, для территориальной структуры Кыргызстана, в определенной мере, характерен и такой аспект второго подхода: взгляд на столицу страны как на исключительно административный центр. При этом, согласно традициям в западных странах, наиболее заметный экономический, индустриальный и научный центр территории ни в коем случае не является одновременно и ее административным центром. Эту роль выполняет, как правило, незначительный в демографическом и экономико-географическом отношениях город – город чиновников.

Есть еще одна особенность, связанная с существующими административными границами в Кыргызстане. Если суммировать территориальные проблемы в нашей стране, то помимо горного характера местности, слабо развитой транспортной и социальной инфраструктуры и т.д., к числу одной из главных проблем коммуникаций внутри страны по праву можно отнести устаревшую структуру административно-территориального деления страны. Практика показала, что попытки провести «естественные» границы, совпадающие с природными рубежами – горными хребтами, крупными реками и т.п., наталкиваются на действие иных, прежде всего, экономических и политических факторов. Существующая схема административно-территориального деления не только затрудняет управление главными территориальными единицами, но и создает сложности в перемещении людей и развитии торговли. Эти проблемы невольно порою переносятся на уровень и характер расселения людей, обеспеченность их всем необходимым для успешного производства и проживания. Все это показывает, что, вопреки мнению сторонников органической теории о сугубо формально-юридической роли административных границ, они и сегодня остаются барьером на пути межрегиональных и межрайонных связей. Эти границы нередко становятся препятствием, осложняя транспортную связь (существуют, в частности, многочисленные конфликты регионов по поводу строительства дорог) и улучшения в целом системы инфраструктуры. К вышеназванным проблемам можно также присоединить и проблему излишне дробного деления территорий местного самоуправления (на сегодня их численность составляет в Кыргызской Республике более 400). Как это ни удивительно, но достаточно большое количество малых по численности территорий, разумеется, не в состоянии обеспечить повседневную жизнь населения, выполнить функции его финансовой и юридической защиты, делает затруднительным управление такой подведомственной территорией.

Таким образом, для целей планирования и рационального управления территориальной структурой необходима перестройка существующей системы



территориального устройства страны. Бессистемность и слабая географическая обоснованность территориального деления Кыргызстана уже не отвечает современным требованиям по развитию производства, расселения населения и рационального природопользования. Кстати, подобные проблемы отмечаются и в других странах бывшего союза, которые, в силу сложившихся обстоятельств и существующей системы производства разрабатывают различные подходы к реализации реформы административно-территориального устройства страны. Однако, следует отметить, что в любом случае новая система территориального устройства так или иначе неизбежно будет воспроизводить элементы старой системы, так же, как это происходило и при всех предшествующих реформах территориального управления. При любой перестройке системы территориального устройства какие-то «островки стабильности» необходимы для более щадящего перехода к новым территориально-управленческим отношениям. В большинстве случаев в современных дискуссиях о реформе административно-территориального управления речь также идет зачастую либо об укрупнении либо разукрупнении территориальных субъектов, но в любом случае также и об увеличении числа промежуточных звеньев системы территориального управления. В данном случае в Кыргызской Республике предлагается, чтобы области советского периода (7) сначала укрупнить в 3 административно-территориальных округа (**Северный**, в рамках Таласской, Чуйской и Иссык-Кульской областей, **Центральный**, объединяющий Нарынскую и Джала-Абадскую области и **Южный**, включающий территории Ошской и Баткенской областей), а те, в свою очередь, разукрупнить в 18 новых муниципальных районов (Бобушев Т.С., 2002, 2004).

Одной из важнейших проблем территориального устройства, без разрешения которой невозможна научная проработка перспективных территориальных и региональных проблем страны является несовершенство существующей системы местного самоуправления. Причина этого кроется в том, что Конституция не дает однозначного ответа на вопрос, где заканчивается уровень государственной власти и начинается уровень местного самоуправления. В результате произошло смешение понятий «административно-территориального устройства», как государственной системы территориальной организации общества, устанавливаемой сверху, и «местного самоуправления», как самоорганизации жителей для решения вопросов местного значения. В целом, под местным самоуправлением предлагается понимать то, что закон о местном самоуправлении относит к территории общественному самоуправлению. Сфера деятельности для местного самоуправления остается более чем достаточная. При совершенствовании территориальной структуры любого уровня следует исходить из

необходимости одновременного проведения исследования по совершенствованию территориального устройства сверху и снизу – первичного или низового уровня групповой системы расселения, как в городской, так и в сельской местности. В перспективе – это первичный уровень административно-территориального устройства, а, следовательно, и низовой уровень местного государственного управления в стране. Вне многоуровневой системы государственного управления, действующей в рамках административно-территориального устройства, должно существовать независимо от системы государственного управления и друг от друга – местное самоуправление. И, последнее дополнение. Территориальные границы органов местного самоуправления должны определяться самими жителями, по инициативе которых они создаются: подъезд, дом, двор, улица, квартал, часть поселения – в городе, селе, поселке, нескольких сельских поселений, части поселения – в сельской местности. В любом случае, местное самоуправление и его органы не должны образовываться в границах территориальных округов. Другими словами: территория и сфера деятельности органов местного государственного управления и местного самоуправления не должны совпадать.

Таким образом, исходя из структуры территориальной организации, должна формироваться структура государственной власти в Кыргызской Республике. В предлагаемой структуре государственной власти особое внимание уделяется не только вопросам компактности структуры, к примеру, исполнительной ветви власти, но и взаимообусловленности основных структур государственной власти с территориальными различиями регионов. При этом основополагающим принципом организации структуры государственной власти должен быть принцип коллективного управления страной, что, прежде всего, предполагает не только смешанный, президентско-парламентский характер формы государства, но и значительное изменение функций главы государства.

Итак, структура государственной власти в Кыргызской Республике должна предполагать наличие трех основных ветвей власти: **законодательной – Жогорку Кенеш**, парламент страны, состоящей из 110 депутатов, **исполнительной – кабинет министров**, в составе 11 министерств и **судебной власти – Верховного Суда**, включающей в своем составе, как Конституционный Суд, так и административные суды, разного уровня и подчинения. Ниже приводится состав и структура государственной власти, предлагаемая в качестве проекта ее реформирования.

Однако прежде чем начать обсуждение предлагаемой структуры государственной власти в нашей стране, хочу выделить основные, на мой взгляд, принципы, на основе которых должна строиться и развиваться государственная власть. Это: ограниченность

полномочий правительства, равенство и независимость всех ветвей власти, более широкое использование корпоративных принципов в обществе и государстве.

Не секрет, что некоторые проблемы современной жизни Кыргызстана получены нами в наследство от бывшего союза. Известно, что по форме правления это было авторитарным государством, поэтому мы идем по известному пути и должны научиться демократии, прежде чем понять, принять и развивать демократическое общество у нас в стране. Также известно, что порядок и контроль часто связывают с авторитаризмом. Именно поэтому на этапе перехода к новой экономической системе хозяйствования государство должно обеспечивать порядок и строгое соблюдение законности в стране. Другое дело, что государство, в лице руководства страны, не всегда выполняет свою миссию, используя государственные ресурсы во благо личных или групповых интересов. Путь разрешения такого противоречия один – установление верховенства законности в стране, что в свою очередь требует независимого сосуществования вышеназванных трех ветвей власти. Такое положение может быть реализовано также и за счет экономико-правовых механизмов, а именно отстранение власти от самоличного решения вопросов использования ресурсов страны. Именно в этом корень коррупции – доступность в распределении и безконтрольном использовании ресурсов и в первую очередь природных и финансовых. Необходимо сократить излишние функции правительства в решении многих вопросов. При этом сохранить роль государства в управлении экономическим и общественным развитием. Отсюда демократическое участие населения в управлении страной через, прежде всего, местные органы власти позволит создать постепенно условия перехода к демократической форме правления страной. Опыт первых лет существования местных органов власти позволяет сказать на сегодня, что они в действительности смогут достичь своей цели, если будет обеспечено положение об их относительной автономии и независимости не только законодательно, но и финансово. Решение последнего связано с разработкой экономического механизма независимости местных органов власти и в целом проведения административной реформы страны.

Одним из достижений в области демократизации кыргызстанского общества является, как отмечалось выше, система разделения и сосуществования ветвей власти. Опыт первых почти двадцати лет, однако, показал всем и, прежде всего, самим кыргызстанцам, что существующая структура власти, за исключением президентской претерпели ряд изменений. Исполнительная ветвь, к сожалению, довольно часто менялась как в структурном, так и в количественном отношении. Достаточно лишь отметить, что за рассматриваемый отрезок времени почти ежегодно, в среднем, менялась кандидатура премьер-министра страны. Как известно, смена главы правительства неизменно

приводила к смене кабинета министров. Подобная «чехарда» в структуре исполнительной власти, довольно часто, совсем не имела никакого смысла – просто происходила смена персоналий в составе правительства. К сожалению, такая смена не всегда была осмысленной, т.е. не всегда вновь пришедшие люди представляли профессионалов в той или иной области. Возможно, это является обычным делом, если министров и в целом министерства рассматривать как орган политический, а не хозяйствующий, исполнительный.

Такая же участь затронула и законодательную структуру власти страны. Возможно, эти изменения были в меньшей степени, но также были болезненными, поскольку не имея конкретной политики развития страны, по сути происходил и происходит «проба» различных вариантов структуры такой власти. Начиная от первого, легендарного состава депутатского корпуса, составившего почти 400 человек и в последующем, разделенных на две палаты, до сих пор, к сожалению, как мне кажется, отсутствует четкая система представительства депутатов от населения, общественных организаций или территориальных структур. Как известно, до недавнего времени в нашей стране был однопалатный парламент, численностью в 105 человек. Но почему в таком числе и с такой структурой, практически нет серьезных обоснований и объяснений. При этом хочу особо отметить, что *значение и содержание двухпалатного парламента, по моему мнению, еще не исчерпано*<sup>1</sup>. На мой взгляд, для начала, следует договориться о принципах представительства депутатов в высшем законодательном органе страны. Только в этом случае и только тогда можно говорить о численном составе и структуре парламента страны. Прежде всего, необходимо понять следующую вещь. Выборы в парламент должны проводиться с учетом административно-территориальной структуры страны, поскольку избранные депутаты должны представлять, прежде всего, региональные интересы страны, а не только ее столицы. Подбор кандидатов и их предложения можно проводить в рамках партийных, общественных и неправительственных организаций. Другой вопрос, что выборы в парламент должны идти параллельно с реформой административно-территориальной структуры страны.

Согласно нашим исследованиям, следует предусмотреть наличие 3 республиканских территориальных округов<sup>2</sup>, в пределах страны, которые имеют больше экономико-территориальное, нежели политико-административное значение. Основная же «тяжесть» реального управления и создания органов управления должна быть возложена

---

<sup>1</sup> Примечание автора – *Идеи перехода от президентской к парламентско-президентской форме правления находятся лишь на стадии дискуссий. К тому же это требует внесения изменений в Конституцию страны, обсуждение которых планируются в недалеком будущем.*

<sup>2</sup> Бобушев Т.С. Современные проблемы развития и размещения производительных сил Кыргызской Республики. Экономическое районирование Кыргызской Республики. Бишкек, Турар, 2002, стр. 28.

на 18 региональных административно-территориальных структур и органы самоуправления, которые совместно с республиканскими органами управления составят 3 уровня управления страной. Таким образом, в ходе первого этапа административно-территориальной реформы страны могут быть преобразованы 7 областей в 3 республиканских территориальных округа и 40 районов в 18 регионально-административно-территориальные структуры.

Таким образом, можно предложить следующие принципы представительства в законодательную ветвь власти. В верхнюю палату – **законодательную**, должны быть избраны одинаковое количество депутатов, от каждого округа, в независимости от численности проживающих там людей, по 7 представителей от каждого округа. Столица г. Бишкек выдвигает в верхнюю палату 4 представителя от столичного округа, включающего 4 района внутри столицы. Таким образом, верхняя палата, которая будет состоять из 25 человек, будет представлять мобильная, в то же время высоко профессиональная группа депутатов.

Выборы в нижнюю палату – **народных представителей** должны, прежде всего, преследовать цель представительства и выражения интересов страны через регионы, а не регионов через столицу, как это происходит в настоящее время. Выборы следует проводить исходя из расчета численности населения каждого территориального округа. Как известно из социологической науки, репрезентативным для проведения исследования или оценки мнения всего числа жителей округа страны необходимо провести выборку таким образом, чтобы их число составило не менее 0,1 % от общего числа респондентов. Именно в этом случае результаты обследования или представительства будут объективными. В нашем случае необходимо избрать такое число депутатов, которые представляли бы 0,1 % от общего числа жителей того или иного территориального округа. Таким образом, представительство в нижней палате парламента от территориальных округов будет состоять следующим образом:

- от Северного территориального округа (в пределах в настоящем: *Таласской, Чуйской и Иссык-Кульской* областей) – 24 депутата,
- от Центрального территориального округа (в пределах в настоящем: *Нарынской и Джалал-Абадской* областей) – 26 депутатов,
- от Южного территориального округа (в пределах в настоящем: *Ошской и Баткенской* областей) – 31 депутат.

Всего должны быть избраны в нижнюю палату 81 депутат и 4 представителя от столичного округа. Таким образом, общее число депутатов, представляющих две палаты

парламента составят: в верхней *Законодательной палате* – 25 депутатов и в нижней палате *Народных Представителей* – 85, всего – 110 депутатов.

Итак, мы определили общее число депутатов в парламенте страны и предложили структуру и численный состав законодательного органа Кыргызской Республики. В выборах в регионах могут и должны участвовать партии, общественные и неправительственные организации, которые должны быть заинтересованы в продвижении на депутатские места от регионов кандидатов, представляющих регион через партию, общественную или неправительственную организацию или инициативную группу.

Структура **Народного Правительства** может включать 11 министерств, в рамках которых в условиях их деятельности и особенности подчинения, могут быть находиться различные ныне существующие Агентства, Службы и т.д., которые могут работать в рамках Управлений или Департаментов министерств.

- *Министерство экономики и финансов* (Финансовая полиция, Налоговая инспекция, и т.д.),

- *Министерство ресурсов и энергетики* (Управление по геологии, земле, лесным ресурсам, Управление по имуществу и государственной регистрации, Управление развития промышленности и альтернативной энергетики, и т.д.),

- *Министерство продовольствия и переработки* (Управление водным хозяйством и ирригации, и т.д.),

- *Министерство образования, культуры и государственного языка,*

- *Министерство здравоохранения и социальной защиты и обеспечения* (Управление антимонопольного регулирования, Фонд обязательного медицинского страхования;

- *Министерство обороны и чрезвычайных ситуаций* (Таможенная инспекция, Управление охраной окружающей среды и лесного хозяйства и т.д.),

- *Министерство юстиции, внутренних дел и миграции* (Управление народонаселением и демографической политике, и т.д.),

- *Министерство транспорта и коммуникаций,*

- *Министерство иностранных дел и внешних связей* (Управление торговли, Фонд государственных материальных резервов и т.д.),

- *Министерство молодежи и спорта*

- **Министерство регионов и развития села** (СНБ, Статистический Комитет, Фонд государственного имущества, Департамент архитектуры и строительства и т.д.).

**Судебную власть** в стране представляет система – **Верховного суда**, которой принадлежит ведущая роль в утверждении конституционной законности, соблюдении

принципа верховенства права, именно она призвана наиболее полно и эффективно защитить конституционные права и свободы человека и гражданина. Судебную систему Кыргызской Республики образуют Верховный суд, в составе которого должны действовать Конституционный суд, Высший арбитражный суд и местные суды (суды областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражные суды областей и города Бишкека, военные суды). Состав Верховного суда избирается палатой народных представителей по представлению Президента Республики сроком на 10 лет.

Наряду с вышеотмеченными основными ветвями власти, на переходный период от президентской к парламентской форме государства, по-видимому, следует сохранить институт президентства Кыргызской Республики. Однако, в этом случае содержание данного института должно быть значительно изменено на принципах регионального представительства и коллегиальности в принятии решений. В этой связи предлагается создание **Национального Совета Кыргызской Республики**, численностью 11 человек. Этот состав включает представителей из 7 существующих областей, 2-х представителей городов Бишкек и Ош и 2-х представителей от молодежи страны. Национальный Совет возглавляет председатель Национального Совета, который избирается на 2 года и ему вменяются обязанности **президента** страны. Состав Национального Совета избирается по согласованию с Жогорку Кенешом, на основании общего референдума в стране.

Все решения государственного и регионального значения принимаются или одобряются (Указы президента страны) Жогорку Кенешом – парламентом страны и реализуются Народным правительством. В случае возникновения спорных вопросов к решению той или иной проблеме подключается Верховный суд страны, решение которого является обязательным для всех органов власти в стране.

Таким образом, согласно вышесказанному нами предлагается проект реформы государственной власти в Кыргызской Республике, которая основывается прежде всего на системном подходе территориальных особенностях страны и регионов. В соответствии с территориальными различиями, которые должны получить свое отражение в новом административно-территориальном устройстве страны, и должна быть построена структура государственной власти в Кыргызской Республике.

## Литература

1. Бобушев Т.С. Современные проблемы развития и размещения производительных сил Кыргызской Республики. Экономическое районирование. – Бишкек, 2002. – 6 п.л.
2. Бобушев Т.С. Экономика Кыргызстана: структурные изменения и перспективы развития // Реформа. – 2001. – № 4.
3. Бобушев Т.С. Экономическое развитие Кыргызстана и государственное регулирование экономикой. Материалы международной конференции «Экономика в процессе перехода к рынку». – Бишкек, 2003.
4. Бобушев Т.С. Региональная экономическая политика и территориальное управление экономикой. Международная конференция «Современное экономическое развитие и проблемы переходных экономик». – Бишкек, 2004.
5. Бобушев Т.С. Политика реформ в Кыргызстане: достижения и проблемы // Реформа. – 2005. – № 2.
6. Бобушев Т.С. Демократия в Кыргызстане: первые уроки и содержание развития // Вестник АУЦА. – 2006.
7. Бобушев Т.С., Оторбаев К.О. Экономическая, социальная и политическая география Кыргызстана. Учебник. – Бишкек: Изд-во «Турар», 2006. – 16 п.л.
8. Бобушев Т.С. Может ли идея о свободном предпринимательстве стать национальной идеей экономического развития Кыргызстана? // Реформа. – 2008. – № 2.
9. Бобушев Т.С. Территориальная география. Бишкек: Типография Управления делами президента Кыргызской Республики, 2010. – 14 п.л.