

Темирбек С. Бобушев,
ассоциированный профессор
Американский Университет в Центральной Азии

Политика реформ в Кыргызстане: достижения и проблемы

Прошло чуть более десяти лет новой истории развития свободного Кыргызстана, после распада советского государства. Что изменилось в жизни страны? Как живет страна после обретения независимости? Действительно ли страна стала независимой и о какой независимости мы можем говорить?

После первых десяти лет нового этапа развития Кыргызстан принял курс на полное обновление политико-экономической структуры страны. Эти изменения проявились прежде всего в реформировании общества, в выборе стратегии экономического развития, создании демократических институтов, что несомненным образом получили свое отражение во всех сферах жизни общества. Все это вызвало к жизни реформы и в первую очередь в политико-экономической структуре страны. Однако, надо заметить, что несмотря на относительную продвинутость Кыргызстана в области проведения реформ прежней структуры государства в сравнении с соседними странами Центральной Азии, большинство преобразований, к сожалению, не достигли своей цели. Причина, по-видимому, связана с тем, как это не странно, нечеткостью поставленной цели или даже размытости конечных достижений от реформ. В большинстве случаев реформы были начаты без четкого понимания задач и методов проведения реформ. Отсюда, не всегда ясно, когда должны быть завершены те или иные реформы и к каким результатам они должны привести. Ясно одно – реформы должны быть рассчитаны на более протяженный период времени и они не будут легкими.

Несмотря на заманчивость поставленных задач в период реформирования, в связи с нечеткостью целей и способов достижения конечных результатов реформ, а также отсутствием подчас профессиональной оценки и анализа современной ситуации и что важно тенденций такого развития создают множество новых проблем, требующих порою незамедлительных решений. Это относится в первую очередь к сфере социальной защиты населения. Защита прав и реализация возможностей граждан Кыргызстана также относится к области особых взаимоотношений государства и населения в период проведения реформ.

Вместе с тем, другой, не менее важной проблемой для нашей страны, является

«несоответствие» статистических данных или базы статистики реальному положению в стране. Это связано с тем, что облагаемая статистикой база данных или объекты изменились, но формы, методы и содержание статистической базы осталась прежней. Эти изменения вызваны переходом от плановой системы экономики к рыночной. Отсюда необходима разработка новой базы статистики экономической структуры страны, поскольку используемая в настоящее время статистическая информация, мягко говоря «грешит» и все попытки провести статистический подсчет изменения чего то или в какой то области довольно часто приводят нас к определенным несоответствиям. Задача усложняется, когда мы проводим учет положения в той или иной отрасли экономики, используя при этом систему международного бухгалтерского подсчета. По сути дела, к сожалению, до сих пор большинство предприятий или хозяйствующих объектов используют либо старую систему, либо параллельно две системы бухгалтерского учета, что, естественно, затрудняет и усложняет ситуацию с контролем и анализом реального положения дел. Безусловно, такое положение нельзя назвать нормальным и необходимо обеспечить полный переход хозяйствующих объектов на принципы международного бухгалтерского учета, но при этом необходимо в это же время провести реформирование статистической базы страны. Время требует перехода к рыночным принципам хозяйствования и одновременно с этим и изменения статистической базы для анализа и контроля реального положения дел во всех областях общества.

Следующей особенностью нынешнего времени, после обретения независимости, являются серьезные структурные изменения положения граждан в обществе. Мы продвигаемся к рыночной экономике, внедряем право частной собственности и надеемся, что все от этого должны выиграть. Но люди, в большинстве своем против подобных изменений, поскольку эти изменения не приносят им благо, а только ухудшают их положение в обществе и ущемляют их материальное и моральное право на лучшую жизнь. Наблюдается расслоение людей по имущественному положению и разрыв между людьми становится ежегодно все больше. Люди перестают верить правительству в том, что введение института частной собственности, как необходимого атрибута рыночной экономики, принесет им благо. В этих условиях не только люди, но и государство выглядит потерянными: оно не знает, что делать и какие решения следует принимать и почему.

Политические реформы

Конец двадцатого и начала нового столетия и даже тысячелетия ознаменовался грандиозными изменениями в мире. Распалась система социализма, произошел развал советского государства, начался этап однополюсного развития мира. На бывшем пространстве Советского Союза появилось много новых независимых, суверенных государств, в том числе и Кыргызская Республика. Новый этап развития Кыргызстана знаменуется началом глубоких преобразований во всех сферах общества. Естественно, такой процесс сопровождается изменением политической структуры страны. В целом, на фоне демократизации общества, децентрализации органов государственной власти и возникновения местных органов власти, наблюдается процесс преобразования политической структуры общества. Этот процесс связан с появлением новых политических партий, движений неправительственных организаций. В совокупности они обеспечили создание новых демократических институтов, принятия новых законов и новой Конституции Кыргызской Республики. На сегодня мы имеем три основные ветви власти: законодательную, представленную Жогорку Кенешом – парламентом страны, судебную – в лице Конституционного и Верховного судов и исполнительную, представленную кабинетом министров во главе с премьер-министром. При этом верховную власть в стране осуществляет президент страны, который непосредственно определяет и утверждает руководство областных и районных ветвей власти. Местные органы власти, согласно законодательству, избираются на основе выборов.

Все ветви власти находятся в определенных взаимоотношениях друг с другом. Однако, как это было отмечено выше, основную роль в управлении государством играет президент страны и от его решений зависит судьба страны, разработка и стратегия развития внутренней и внешней политики¹. В этой связи хотелось бы упомянуть об одном довольно расхожем высказывании, что Кыргызская Республика, несмотря на продвинутость в реформировании общества и даже ускорении экономической реформы страны, входит в группу стран с авторитарной формой правления. Должен заметить, что это и так и не совсем так. С одной стороны, сосредоточение большей власти в руках президента и значительно меньшая роль других ветвей власти в принятии решений в реальности позволяют говорить о проявлении авторитарности в нашей стране. Но с другой стороны, нельзя проводить знак равенства между авторитаризмом, к примеру, в

¹ XX1 Век: институт президентства в Кыргызской Республике. Бишкек: Илим, 1998, стр. 27.

Узбекистане и в Кыргызстане.

Особенности президентской власти в Кыргызстане²

Конструкция президентской власти в Кыргызской Республике сочетает в себе признаки различных моделей института президентства.

1. Признаки чистой президентской республики (американская модель).

2. Некоторые черты азиатской модели. Президенты в большинстве азиатских стран выполняют функции главы государства и главы правительства, являются лидерами правящих партий; по указанию президента может быть распущен парламент, президент назначает премьер-министра и может уволить любого члена правительства и т.д.

3. Использование элементов полу президентской республики, частности, французской модели. Он глава государства, но не глава правительства и не занимает пост премьер-министра.

К тому же, в условиях развала единого народнохозяйственного комплекса бывшего союза и довольно сильную зависимость экономики Кыргызстана от импорта продукции из соседних и дальних стран, лишь авторитарная форма правления государством, но на определенном этапе его развития, может обеспечить возможности реализации задач перехода к рыночной экономике и построения демократического общества. Другой вопрос – уровни авторитаризма. Нельзя сравнивать или даже сопоставлять авторитаризм в соседних странах и в Кыргызстане. В конечном счете дело не авторитаризме, а в его законодательном контроле или отсутствии. Не бывает государств с большей или меньшей демократичностью, т.е. большей или меньшей приверженностью к демократии. Вопрос не в форме авторитарного правления, а в его содержательной части, которая также, по моему мнению, является переходной к демократической форме правления государством. Переход к демократической форме государства, также как и к рыночной форме хозяйствования требует не только времени, но и создания определенных условий в законодательно-правовой и экономической областях. Процесс децентрализации власти в стране это начало переходного процесса от

² XXI Век: институт президентства в Кыргызской Республике. Бишкек: Илим, 1998, стр. 29-30.

авторитарной к демократической форме правления. Последнее, к сожалению, не имеет конкретного определения и в большинстве случаев построена лишь на пожеланиях и аспектах опыта той или иной страны.

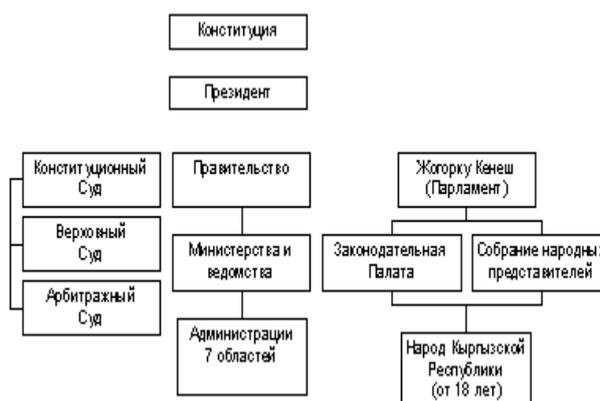


Рис. 1. Структура управления основных ветвей власти Кыргызской Республики

Другим важным недостатком особого положения президентства в Кыргызстане является слишком большая, порою излишне теоритезированная, ответственность, которая возлагается на него, как то: он гарант Конституции, прав и свобод человека и граждан, символ единства народа и государственной власти. Может поэтому, как отмечалось выше, президентская форма правления в Кыргызстане использует различные модели? Может поэтому в парламенте страны периодически будируется вопрос о равнозначности всех ветвей власти в Кыргызстане и возможно переходе к парламентской республике?

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 без контрольном 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 административно-территориальной реформы страны.

Партии, НПО и развитию страны

Распад советского государства, помимо других последствий, привел к потере особого положения и резкому снижению авторитета Коммунистической партии Советского Союза и, естественно, его подразделения Коммунистической партии Кыргызской ССР. На сегодняшний день в Кыргызстане есть две партии, придерживающиеся коммунистической идеологии и множество других партий и движений. Несмотря на количественное разнообразие политических партий, все они, практически, одинаковы по своим программным задачам и объединяют в своих рядах различные слои населения. В настоящее время в Кыргызстане зарегистрированы 42 политические партии. Уже имеется первый опыт участия и выборов кандидатов в депутаты парламента страны от политических партий. Правда следует заметить, что отсутствие конкретных целей и большое разнообразие методов достижения поставленных целей, делает разобщенным партийное движение. Необходимо проводить более четкую политику на разработку и реализацию конкретных задач партии, умение и желание кооперирования различных партий по самым различным вопросам и общей стратегии развития.

Что же касается неправительственных организаций, то по их количеству и содержанию деятельности Кыргызстан намного опережает соседние центрально-азиатские страны. Общее количество неправительственных организаций в Кыргызской

Республике составляет около 5000. Часть из НПО объединены в ассоциации. Если в недавнее время большая часть НПО была ориентирована на участие в политическом движении страны, то в настоящее время содержание многих из них переориентировано на решение социально-экономических вопросов, таких как преодоление бедности, активизация женщин и молодежи, особенно в вопросах саморазвития и поддержки местных инициатив. Общим недостатком в содержательной деятельности НПО является, по-видимому, их слабая организация, недостаток, а в ряде случаев и неумение поиска дополнительных финансовых средств. Однако, несмотря на все сказанное, НПО в Кыргызстане, за прошедшие годы накопили определенный опыт участия в решении социальных вопросов и их деятельность все больше привлекает внимание не только западных экспертов, но и государственные институты страны. И все же, в качестве пожелания, НПО необходимо сконцентрировать свои возможности и цели на решение прежде всего социально-экономических проблем. Особое место в этих решениях должно быть отведено сельским регионам и органам местного самоуправления. Именно здесь будут видны реальные результаты деятельности НПО и именно в этом направлении будут достигнуты конечные цели НПО – активизация всех слоев населения в решении вопросов поддержки и взаимопомощи населению в улучшении жизненного уровня граждан Кыргызстана в условиях перехода к рыночной экономике. При этом основой деятельности общественных организаций в стране должен составить принцип партнерства с государственными институтами, что является собою в реальности следующее: не противостояние, а партнерство, не оппозиция, а совместная деятельность ...

Избирательная система и демократическое управление

Одним из достижений в области демократизации кыргызстанского общества является, как отмечалось выше, система разделения и сосуществования ветвей власти. Опыт первых десяти 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. А 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. На сегодня, утвержден новый проект однопалатного парламента, численностью в 75 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*³. 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 округов⁴, в пределах страны, которые имеют больше экономико-территориальное, нежели политико-административное значение. Основная же «тяжесть» реального управления и создания органов управления должна быть возложена на 18

³ 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 также перенесены на не определенный срок.*

⁴ Бобушев Т.С. Современные проблемы развития и размещения производительных сил Кыргызской Республики. Экономическое районирование Кыргызской Республики. Бишкек: Турар, 2002, стр. 28.

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.

Итак, можно предложить следующие принципы представительства. В верхнюю палату – **законодательную**, должны быть избраны одинаковое количество депутатов, от каждой 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 округа. Таким образом, представительство в нижней палате парламента от территориальных округов будет состоят 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.

Демократизация общества и управление государством

Новый этап развития Кыргызстана, после распада советского государства, вызвал к жизни серьезные изменения в обществе. Вектор общественного развития был направлен на демократизацию всего общества и всех сфер его деятельности. Естественно, что такие процессы затронули структуру и содержание системы управления страной. Все эти причины явились толчком к проведению реформы общества. Были определены основные ветви власти и управления, выработаны принципы и правила выборности и сменяемости структур верхних эшелонов власти. К сожалению, последующие события показали декларативность подобных высказываний и действий. Желание быть постоянно у власти явилось главной причиной изменения некоторых статей Конституции, распределения и перегруженность исполнительной власти излишними функциями, подмена и в ряде случаев дублирование действий органами власти. Сложилась интересная ситуация в стране. С одной стороны, начат процесс децентрализации верховной власти и создания органов местного и муниципального управления. В то же время сохранены областные и районные уровни власти и управления. При этом, в рамках проблемы сбалансированности бюджета страны, неоднократно обсуждаются вопросы формирования трех уровней бюджета: республиканского, регионального (областного) и местного (включая муниципального). Однако, все попытки реализации не только политической, но и прежде всего финансовой самостоятельности основных субъектов страны, попрежнему остаются лишь на бумаге. Одним из путей разрешения данной проблемы, по видимому, является урегулирование и даже сокращение доли государственных расходов в бюджете страны. Такой путь, естественно, вызовет к жизни и другие процессы, которые то активизируются, то затихают, создавая видимость действия властями. Речь идет, в первую очередь, о проведении реальной, профессиональной и здоровой реформы налоговой системы страны. Во-вторых, необходимо произвести сокращение ненужных, дублирующих уровней власти. Речь должна идти о целесообразности существования областных и региональных структур власти и управления. Возможно, можно было бы следовать эволюционному пути разрешения вышесказанных проблем, однако, для такой маленькой и достаточно бедной страны как Кыргызстан, время эволюции может сыграть злую шутку. То есть, когда наступит время саморазрешения проблемы сосуществования различных уровней

власти и управления, страна окажется в таком состоянии, в экономическом плане (рост внешней задолженности, низкие темпы роста и т.д.), что не будет сил и возможностей разрешить эти проблемы без внешней помощи. А это может принести новые проблемы и новые сложности как для страны, так и для каждого гражданина Кыргызстана.

Бишкек, февраль, 2005

Информация для контактов:

Бишкек, 720040, ул. Абдымомунова, 205

Американский Университет в Центральной Азии

Тел.: 996-312-66-15-47(рабочий) 21-96-11(домашний)

Факс:996-312-66-32-01

E-mail: tembob@mail.auca.kg, temirbekb@yahoo.com