

УДК 332.14 (575.2)

ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНОВ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А. Абдурашитов

Рассматривается противоречие между административно-территориальным делением страны, уровнем управления и межбюджетными отношениями. Представлен материал по совершенствованию управления регионами путем децентрализации государственного управления и усиления муниципального управления.

Ключевые слова: управление регионами; управление экономикой регионов; уровни и ветви государственной и местной власти; экономическое районирование; местное управление.

Современные регионалисты отмечают, что в многовековой истории экономической науки одним из главных ее недостатков является длительное игнорирование региональной науки. Одним из главных парадоксов в истории экономической мысли является то, что основное течение экономической мысли вплоть до 50-х гг. прошлого столетия ограничивалось анализом экономических явлений вне их пространственных характеристик. Абстрагирование от пространственных изменений приводило к искажающей аналитике экономических процессов, из-за чего региональная наука в мире сильно отстала от двух других составляющих в системе экономических наук как по времени, так и по содержанию.

Со второй половины прошлого века региональная экономика признана как составляющая неотъемлемая часть национальной экономики. По А. Гранбергу (русский академик), ядро экономической науки трехполюсное: макроэкономика, микроэкономика, региональная экономика [1, с. 33].

Наука регионального управления в Кыргызской Республике, во всех постсоветских странах, явление новое. Со времени обретения независимости она все еще остается малоизученной, несмотря на произошедшие изменения в государственном устройстве, форме правления, политическом режиме, а также и в административно-территориальном устройстве, форме собственности и хозяйствования.

Если в советский период региональные исследования проводились централизованно по методологии таких общесоюзных проектов как экономическое районирование, планирование и регулирование территориального и отраслевого развития, размещение производительных сил, то в “суверен-

ный” период подобных исследований практически не было.

Генезис отечественной региональной науки приходится на советский период – на середину 70-х гг. XX в., когда о региональной экономике заговорили как о науке. Учебным предметом она стала лишь в середине 90-х гг. Таким образом, в настоящее время идет этап становления региональной экономики, и, соответственно, регионального управления как науки и как учебной дисциплины.

В КР территориальное управление страной, соответственно и экономикой страны, осуществляется по стандартной схеме, которая применяется в других странах мира:

- государственное управление;
- региональное управление;
- муниципальное управление;
- территориальное общественное самоуправление.

Российские регионалисты дают следующее определение региональному управлению: это “государственное управление, которое осуществляется органами государственной власти субъектов РФ в административно-территориальных границах всеми подведомственными отраслями и сферами, входящими в их компетенцию, и в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий. Региональное управление отождествляется с управлением в границах территорий субъектов РФ, т. е. территорий республик, краев, областей, автономных округов, городов федерального значения [2, с. 87].

В КР при определении регионов принят аналогичный российскому варианту методологический подход и под регионами КР принято понимать области и города республиканского значения. Так, по методологии Нацстаткома к регионам отне-

Таблица 1 – Уровни и ветви государственной и местной власти в КР

Уровни власти	Ветви власти		
	законодательная	исполнительная	судебная
Государственный 1.1. Республика	Жогорку Кенеш	Правительство	Верховный суд
1.2. Область (7)	-	Областная госадминистрация	Областной суд
1.3. Район (40)	-	Районная госадминистрация	Районный суд
Местный 2.1. Город (31)	Городской кенеш	Мэрия	Горсуд
Айыльный аймак (459)	Айыльный кенеш	Айыл окмоту	-

сены 9 субъектов КР – это семь областей, г. Бишкек и г. Ош. Для свода статистических данных по стране (возможно, это и правильно) необходимо учесть в региональном анализе, что согласно новому Закону “О местном самоуправлении” от 15 июля 2011 года города Бишкек и Ош являются субъектами муниципального управления [3], т. е. субъектами регионального управления КР являются 7 областей. Проблемы управления двумя столицами должны рассматриваться и решаться в рамках системы муниципального управления. Для анализа и прогнозирования региональной экономики КР в целях получения сводных показателей по стране необходимо учитывать и муниципальную экономику этих двух городов.

В КР региональное управление, т. е. управление областями является продолжением государственного управления. Продолжением государственного управления также является и промежуточный уровень – районный (40 районов).

Если в соответствии с вышеуказанным законом систему органов местного самоуправления составляли на первом уровне – представительные и исполнительные органы айыльного аймака, на втором – представительные органы районов страны, то в июне 2012 г. Жогорку Кенешем внесены изменения в действующий закон, в соответствии с которым районные кенешы упразднены – это 1400 депутатов. Как известно, ранее был упразднены областные кенешы – 356 депутатов.

С учетом данных изменений, иерархическая структура ветвей государственного и муниципального управления по принципу Ш. Монтескье выглядит следующим образом (таблица 1): государственный уровень управления трехступенчатый: республика – область – район. Для такой маленькой унитарной страны, как КР, подобное административно-территориальное устройство является роскошным, громоздким, затратным и, самое глав-

ное, неэффективным. Например, по данным Министерства финансов КР содержание районного штата чиновников в год обходится государству в 900 млн сомов.

В данной цепочке государственного управления лишним, ненужным, особо бюрократизированным, излишне политизированным является региональный уровень, т. е. уровень управления областями. Практически продолжением данной региональной власти и с аналогичными характеристиками является районный уровень управления. На обеих ступеньках регионального управления государственные, отраслевые структуры коррумпированы, преимущественно подменяют статистические органы, призваны “успешно” проводить политические мероприятия (выборы, референдумы) в угоду высоким чиновникам высшей власти.

Иерархический уровень административно-территориального деления страны должен соответствовать уровню межбюджетных отношений. В КР четырехступенчатому уровню административно-территориального деления страны (республика – область – район – айыльный аймак), который закреплен Законом “Об административно-территориальном устройстве” от 25 апреля 2008 года, согласно ст. 13 Конституции КР, приходится двухуровневый бюджет (республиканский и местный). В соответствии с этой нормой предусмотрено, что межбюджетные отношения в 2012–2014 гг. будут строиться на двух уровнях:

- первый уровень (местный бюджет) – функции органов МСУ: мэрии 31 города и 459 айыл окмоту айыльных аймаков,
- второй уровень (республиканский бюджет) – республиканские, областные и районные функции: правительство и подведомственные ему органы, областные и районные государственные администрации, Жогорку Кенеш, ветви судебной власти, кроме городских судов.

Таким образом, в КР продолжает оставаться несоответствие между административно-территориальным делением и межбюджетными отношениями. Проблема усугубляется дефицитным консолидированным бюджетом страны и дотационностью регионов. К настоящему времени из 459 айылных аймаков только 68 являются самофинансируемыми, самокупаемыми, т. е. сегодня 85 % айылных аймаков содержится за счет республиканского бюджета.

За годы независимости в поисках оптимальной модели государственного управления была сделана неоднократная попытка проведения административной реформы. Ее главной целью было изменение структуры управления в соответствии с принципами демократии, правового государства и рыночной экономики. Это означало коренное изменение полномочий, функций государственной администрации, изменение ее структуры, а также взаимоотношений между органами, исходя из принципа разделения власти по горизонтали и вертикали.

Однако существенных изменений многочисленный бюрократический аппарат не претерпел. На сегодняшний день его громоздкость и непригодность к демократическому развитию и рынку выступают сдерживающим фактором для проведения экономических преобразований и является тормозом на пути рыночных реформ и развития предпринимательства. Излишняя бюрократизация государственной власти привела к ее большей коррумпированности. Госслужащие республиканского уровня управления, а также чиновники промежуточного звена управления (районный и областной уровни), не имеющие непосредственного отношения к производственному процессу, допускают приписки, пользуются “телефонным правом”, преимуществами руководства и управления “сверху”.

Научно-методологический подход к изучению и экономическому анализу действующего территориального деления регионов КР предполагает выделять следующие уровни:

- макроуровень – Северный и Южный Кыргызстан;
- мезоуровень – области;
- микроуровень – внутриобластной.

Деление страны на два макроуровня диктуется, прежде всего, географическим фактором. Это вполне закономерно, так как в мире очень много примеров, когда реки, горы, перевалы и др. во многом выступали условием образования не только регионов, но и отдельных государств, макрорегионов на уровне континента, межгосударственных мировых группировок и т. п. Отсюда и географические

названия макрорегионов мира – Западная Европа, Юго-Восточная Азия или “Азиатские тигры”, страны Балтии, страны Центральной Азии и др.

Подобно этому, территория КР географически разделена на северную и южную части, которые разделяют высокие горы (Тянь-Шань, Памир, Алай и др.). За долгие годы вынужденная по объективным причинам (разделяющее дальнейшее расстояние, труднодоступные горные массивы) обособленность жителей северной и южной частей породила и ряд отличительных особенностей, начиная от бытового и хозяйственного уклада жизни, кончая степенью религиозности и этническим составом населения. С этими географическими и культурно-историческими факторами регионального деления необходимо считаться и заниматься этой важной проблемой следует основательно. Не говорить об этой проблеме, как рекомендуют отдельные политики, нельзя, наоборот, необходимо усилить научную, аналитическую и другую исследовательскую работу по выгодному для развития страны использованию данного фактора.

На наш взгляд, для КР наиболее оптимальным и эффективным будет не слепое копирование структуры федеративных стран как, например, Россия или Казахстан, имеющих огромную территорию, а собственная модель регионального деления на Северный и Южный Кыргызстан. Столица страны одновременно будет являться столицей Северного Кыргызстана, а город Ош – столицей Южного Кыргызстана и одновременно административно-территориальной единицей только одной области – Ошской (или Южной).

Примерно такую схему предлагали в советский период ученые-регионалисты. Как известно, в то время была проведена большая научно-исследовательская работа по экономическому районированию страны. Первым научным центром по региональным исследованиям была Комиссия по изучению естественных природных производительных сил (КЕПС), руководимая академиком К. Оторбаевым. На основании проведенных исследований, в 1976 г. была подготовлена и опубликована первая структура экономических районов Киргизской ССР. Было предложено выделить в республике два экономических района: Северо-Киргизский (районы республиканского подчинения, Иссык-Кульская и Нарынская области) и Южно-Киргизский (Ошская область) [4, с. 34–35], что практически совпадает с нашей схемой деления на макроуровне.

Необходимо учесть, что ученые КР (К. Оторбаев, Т. Бобушев) продолжают работать по данной проблеме и предлагают свой вариант по экономическому районированию в стране [4, с. 194]:

- Северный экономический район (Иссык-Кульская, Чуйская и Таласская области);
- Центральный экономический район (Нарынская и Джалал-Абадская области);
- Южный экономический район (Баткенская и Ошская области).

Предложение имеет дискуссионный характер в силу новых решений, в частности по Центральному району, куда входят территории по реке Нарын в ее среднем и нижнем течении. Интерес заключается в том, чтобы комплексно использовать гидроэнергетические ресурсы реки Нарын в рамках единого экономического района. Это предложение заслуживает дальнейшего изучения и обоснования в среднесрочной перспективе.

В предлагаемой нами схеме в корне меняются подходы к территориальному делению: существующий региональный уровень государственного управления – мезоуровень (области) и его продолжение – районы упраздняются полностью. Остаются макроуровень управления – Северный и Южный Кыргызстан и микроуровень – айылные аймаки (возможно создание айылных аймаков в укрупненном – примерно 200–220 – или в существующем варианте – 459. В этом варианте управления территориями главный акцент регионального развития перемещается на уровень муниципальных образований. Это будет логично, если учесть, что Кыргызстан – маленькая, горная, унитарная страна со скудным консолидированным бюджетом, с условными регионами (областями и районами) без своих региональных бюджетов, а также тот фактор, что за более чем 20-летний период многое сделано в реформе местного самоуправления (МСУ).

Во все времена перед всеми странами мира в управлении страной и ее экономикой стоял главный вопрос – где проходит черта между государственным управлением и МСУ? Опыт ведущих стран мира показывает, что чем больше МСУ, тем свободнее и демократичнее страна, тем реальнее создание условий для максимального использования имеющихся природных, трудовых, экономических, и др. ресурсов для развития местной экономики. Действующее в КР “длинное” государственное управление (республика – область – район) всегда будет довлеть над МСУ, ограничивать его самостоятельность. При такой схеме управления

подлинной демократии на местном уровне достичь невозможно, всегда будут преобладать командно-административные методы управления.

Главным составляющим дальнейшим регионального развития должно стать укрепление МСУ. Это объясняется тем, что в КР радикальная реформа управления на местном уровне проводилась с самого начала обретения независимости, накоплен определенный положительный опыт на уровне муниципальных образований – айылных аймаков и городов.

В соответствии с Конституцией страны (ст. 3) государственная власть основывается, наряду с другими основными принципами, на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Согласно новому Закону “О местном самоуправлении” (2011 г.), делегирование отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основании нормативных правовых актов с одновременным установлением порядка государственного обеспечения реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами. В случае отсутствия в населенных пунктах соответствующих государственных органов, законом установлен основной перечень таких государственных полномочий. Также установлено, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Новым законом перечень вопросов местного значения логически сокращен, соответственно они перешли в раздел делегированных государственных полномочий.

Литература

1. Гранберг А.Г. Основы региональной науки: учебник для вузов / А.Г. Гранберг. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 313 с.
2. Региональная экономика и управление: учебное пособие / Е.Г. Коваленко, Г.М. Зинчук, С.А. Кочеткова и др. СПб.: Питер, 2008. 288 с.
3. Закон КР “О местном самоуправлении” № 101 от 15 июля 2011 года.
4. Бобушев Т.С. Экономическая, социальная и политическая география Кыргызстана: учебник / Т.С. Бобушев, К. Оторбаев. Бишкек: Тунпар, 2006. 253 с.