

УДК 351(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2023-23-3-127-132

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

И.Т. Эратов, Н.В. Брылякова, А.А. Асылбеков

Аннотация. Данная статья посвящена рассмотрению проблем в области государственного управления Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях, в первую очередь, в ситуации, связанной с распространением вируса COVID-19. Актуальность исследования обусловлена тем, что одним из важных направлений государственного управления по обеспечению безопасности населения является создание рациональной и эффективной системы предупреждения и предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также обоснование ее места и положения в политике государства. Значительное внимание уделяется анализу как кризисной ситуации в стране в целом, так и действующей нормативно-правовой базе Кыргызской Республики, регламентирующей организацию органов государственного управления при возникновении чрезвычайных ситуаций. Рассмотрены также государственная система гражданской защиты и отдельные конкретные шаги уполномоченных органов в результате распространения COVID-19 в Кыргызстане.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация; инфекционный вирус COVID-19; государственная система гражданской защиты; гражданская защита.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ӨЗГӨЧӨ КЫРДААЛДАРДА МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ КӨЙГӨЙЛӨРҮ

И.Т. Эратов, Н.В. Брылякова, А.А. Асылбеков

Аннотация. Бул макала өзгөчө кырдаалдарда, биринчи кезекте, COVID-19 вирусунун жайылышына байланыштуу кырдаалда Кыргыз Республикасынын мамлекеттик башкаруу жаатындагы көйгөйлөрүн кароого арналган. Изилдөөнүн актуалдуулугу калктын коопсуздугун камсыз кылуу боюнча мамлекеттик башкаруунун маанилүү багыттарынын бири өзгөчө кырдаалдардын алдын алуунун жана болтурбоонун сарамжалдуу жана натыйжалуу системасын түзүү, ошондой эле анын мамлекеттин саясатындагы ордун жана абалын негиздөө болуп саналат. Бүтүндөй өлкөдөгү кризистик кырдаалды талдоого, ошондой эле өзгөчө кырдаалдар пайда болгондо мамлекеттик башкаруу органдарын уюштурууну жөнгө салуучу Кыргыз Республикасынын колдонуудагы ченемдик-укруктук базасына олуттуу көңүл бурулат. Ошондой эле Кыргызстанда COVID-19 инфекциясынын жайылышынын натыйжасында жарандык коргонуунун мамлекеттик системасы жана ыйгарым укуктуу органдардын айрым конкреттүү кадамдары каралды.

Түйүндүү сөздөр: өзгөчө кырдаал; COVID-19 жугуштуу вирусу; жарандык коргонуунун мамлекеттик системасы; жарандык коргонуу.

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC IN EMERGENCY SITUATIONS

I. T. Eratov, N. V. Brylyakova, A. A. Asylbekov

Abstract. This article is devoted to the consideration of problems in the field of public administration of the Kyrgyz Republic in emergency situations, primarily in a situation related to the spread of the infectious virus COVID-19. The relevance of the study is due to the fact that one of the important areas of public administration to ensure the safety of the population is the creation of a rational and effective system for the prevention and prevention of emergency situations, as well as the justification of its place and position in state policy. Considerable attention is paid to the analysis of both the crisis situation in the country as a whole and the current regulatory framework of the Kyrgyz Republic, which regulates the organization of government bodies in case

of emergencies. The state system of civil protection, individual specific steps of the authorized bodies as a result of the spread of COVID-19 in Kyrgyzstan were also considered.

Keywords: emergency; infectious virus COVID-19; state system of civil protection; civil protection.

Главнейшей целью государства является обеспечение гарантий и реализация безопасности жизнедеятельности населения. Каждый год на территории республики фиксируется целый ряд различных по характеру кризисных ситуаций. По данным Министерства чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики, с 2011 года по 2016 год прямой материальный ущерб от чрезвычайных ситуаций составил почти 6 млрд сомов [1].

Тщательное изучение правовых и нормативно-технических документов, научной и статистической информации по итогам оценки реально существующих чрезвычайных ситуаций и их исходов показывает, что обеспечение и реализация защиты населения является сложной научно-технической, социально-экономической, организационной и политической задачей, решение которой предполагает системный общегосударственный подход.

Государственное управление в области обеспечения и осуществления безопасности населения в чрезвычайных ситуациях опирается на достаточно широкий круг разных направлений науки и техники, производства номенклатуры защитных средств, подготовки кадров, финансирования, использования и сохранение природных ресурсов, обучения населения и т. д. [2]. Одним из наиболее важных направлений государственного управления по обеспечению безопасности населения стало создание рациональной и эффективной системы предупреждения и предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также обоснование ее места и положения в политике государства [3].

Как показывает история, защита и безопасность населения, а также территории государства от чрезвычайных ситуаций различного характера, были и остаются актуальными по сей день. Необходимо отметить, что в Кыргызстане действует Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2018 года «О Гражданской защите» [4], который раскрывает понятие термина «чрезвычайная ситуация». Согласно данному Закону,

под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка, которая сформировалась на конкретной территории Кыргызстана в результате опасного природного или техногенного явления, аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, воздействия современных средств поражения, которые впоследствии могут повлечь человеческие жертвы, ущерб здоровью граждан или окружающей среде, большие материальные потери и нарушение условий жизни населения. Однако, стоит отметить, что в вышеуказанный Закон и в Постановление Правительства Кыргызской Республики «О службах Гражданской защиты Кыргызской Республики» от 28 января 2019 года № 16 [5] все еще не внесены изменения по правовому статусу уполномоченных органов. Так, действующая Конституция Кыргызской Республики [6], Конституционный закон «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» [7] значительно изменили государственный аппарат. Появились новые государственные органы, многие органы государственной власти подверглись реорганизации. С учетом указанного необходимо внести изменения в Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2018 года «О Гражданской защите», в Постановление Правительства КР «О службах Гражданской защиты Кыргызской Республики» от 28 января 2019 года № 16, касающиеся наименований государственных органов, а также с учетом их компетенции.

Уполномоченными органами управления в сфере гражданской защиты, в том числе и в период возникновения чрезвычайных ситуаций, являются органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и организации, руководящие и обеспечивающие выполнение соответствующих мероприятий. К задачам государственного управления в области защиты граждан в случае чрезвычайных ситуаций относятся:

- проектирование и реализация правовых норм по обеспечению безопасности граждан страны;
- разработка целевых и научно-технических планов, направленных на предупреждение

чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости объектов производственного и социального значения в чрезвычайных ситуациях;

- прогноз и анализ социальных и экономических последствий от чрезвычайных ситуаций;
- обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях;
- реализация мероприятий по предоставлению медицинской помощи, обеспечению жизнедеятельности населения.

Подробный перечень задач государственного управления в сфере гражданской защиты в период чрезвычайных ситуаций дан в ст. 5 Закона КР «О Гражданской защите» [4].

Для мониторинга и лабораторного контроля за заражением и (или) загрязнением природы, пищевых продуктов, воды радиоактивными, отравляющими и сильнодействующими ядовитыми веществами, биологическими (бактериологическими) и другими веществами, а также для мониторинга за возникновением и развитием эпидемий, эпизоотий, эпифитотий и других заболеваний инфекционного характера создается сеть наблюдения и лабораторного контроля Гражданской защиты.

Недавним примером может служить повсеместное распространение инфекционного вируса под названием COVID-19. В целях недопущения дальнейшего распространения данного заболевания на территории Кыргызской Республики был создан Республиканский оперативный штаб по борьбе с распространением коронавирусной инфекции и устранению ее последствий.

Государственная система Гражданской защиты в случае чрезвычайных ситуаций состоит из трех уровней:

- республиканского;
- территориального;
- объектового.

На республиканском уровне функции руководителя осуществляют: Председатель Кабинета Министров – начальник Гражданской защиты КР, руководитель уполномоченного государственного органа в сфере Гражданской защиты – заместитель начальника Гражданской защиты КР.

На территориальном уровне начальниками Гражданской защиты являются полномочные представители Президента КР в областях, мэры городов Бишкека и Оша, главы местных государственных администраций, органы местного самоуправления на своих территориях. Соответственно, руководители территориальных подразделений уполномоченного государственного органа в сфере Гражданской защиты являются заместителями начальника Гражданской защиты на территориальном уровне. На объектовом уровне начальниками Гражданской защиты являются руководители организаций.

Далее хотелось бы рассмотреть глобальный кризис, вызванный вирусом COVID-19, потому как введение чрезвычайной ситуации в КР, а после – и чрезвычайного положения, было непосредственно связано с данным заболеванием и возникшей на его фоне пандемией. Преобладающим значением в этот период в КР, собственно, как и других странах, являлось предотвращение гибели людей, лечение инфицированных и минимизация заражения. С течением времени социально-экономические негативные последствия, связанные с введением карантина, социальным дистанцированием и другими способами общественного здравоохранения, которые были приняты как на глобальном, так и национальном уровнях, стали наиболее острыми. Реагирование государства на социально-экономические последствия пандемии стало неотложным [8].

Как и в других странах, Правительство Кыргызстана оказалось в неопределенном положении по отношению к последствиям для здоровья при ослаблении ограничений общественного здравоохранения. После выявления трех случаев COVID-19 в Кыргызстане 18 марта 2020 года, Правительство издало распоряжение от 22 марта 2020 года № 93-р, согласно которому был введен режим чрезвычайной ситуации по всей стране. Кроме этого, Правительством Кыргызской Республики был утвержден План оперативных действий при введении режима чрезвычайной ситуации биолого-социального характера на территории Кыргызстана [9].

После, 25 марта 2020 года было решено объявить чрезвычайное положение сроком до 15 апреля 2020 года в Бишкеке, Оше, Ноокатском

и Карасуйском районах Ошской области и Сузакском районе Джалал-Абадской области. 15 апреля 2020 года чрезвычайное положение распространилось на город Нарын и Ат-Башинский район Нарынской области. Позже Правительством КР было принято постановление от 11 мая 2020 года № 244 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения коронавирусной инфекции», согласно которому были утверждены Временные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы [10].

К середине июля 2020 года степень инфицирования COVID-19 резко увеличилась, это привело к перегрузке местных медицинских служб в нескольких населенных пунктах и в крупных городах [11]. В этот период Правительство Кыргызстана принимало меры по предотвращению дальнейшего распространения вируса, как и другие страны. Закрыв свою границу с Китайской Народной Республикой в январе 2020 года (отметим, что это произошло за несколько месяцев до первого зарегистрированного случая заражения), Кыргызстан ввел ограничения в отношении Казахстана, Таджикистана и Узбекистана. Также были приостановлены международные и внутренние рейсы. Несмотря на все принимаемые с точки зрения общественного здравоохранения меры, была существенно подорвана торговля и мобильность, что, в свою очередь, привело к дефициту внешнего финансирования, которое оценивалось в 500 млн долларов [8]. Чтобы закрыть предполагаемый дефицит внешнего финансирования, Правительство КР было вынуждено обратиться к двусторонним и многосторонним партнерам по развитию с просьбой оказания помощи в сфере дополнительного финансирования.

Так, был принят Закон КР от 29 июля 2020 года № 95 «О ратификации Соглашения о предоставлении кредита (Чрезвычайный проект по пандемии COVID-19) между Кыргызской Республикой и Азиатским банком развития и Соглашения о предоставлении гранта (Чрезвычайный проект по пандемии COVID-19) между Кыргызской Республикой и Азиатским банком развития, подписанных 16 июня 2020 года в городе Бишкеке» [12].

Исполнительный совет Международного валютного фонда утвердил бюджетную поддержку в размере 241,8 млн долларов в рамках инструмента для ускоренного финансирования и предоставления средств по механизму ускоренного кредитования для содействия Правительству КР в неотложных потребностях платежного баланса, обусловленных вспышкой COVID-19. В дополнение к финансированию МВФ была обещана и уже частично предоставлена поддержка со стороны АБР (120 млн долларов), Всемирного банка, двусторонних доноров и системы ООН [8].

Правда, порой в обществе возникали споры и недовольства с сомнениями о справедливости распределения гуманитарной помощи [13].

Правительством КР также были введены внутренние стимулирующие меры для устранения негативных социально-экономических последствий пандемии по всей стране. После запуска первоначального плана действий в чрезвычайных ситуациях в сфере здравоохранения и некоторых экономических мер быстрого реагирования, Правительство КР утвердило более обширный комплексный пакет мер фискальных стимулов. В соответствии с распоряжением Премьер-министра КР от 30 марта 2020 года № 186 был утвержден План первоочередных мер Правительства Кыргызской Республики на 2020 год по снижению негативного влияния на экономическую и социальную стабильность в связи с распространением вируса COVID-19 [14].

Можно не сомневаться, что пандемия COVID-19 представляла и представляет до сих пор один из величайших вызовов для государственного управления в наше время: и из-за вызывающего тревогу глобального уровня заболеваемости и смертности, и из-за социально-экономического опустошения, которое ощущается в стране и по всему миру. Считаем, что Правительство КР сделало важные и необходимые шаги для преодоления кризиса COVID-19, но мы не можем отрицать, что было допущено и немало ошибок со стороны государственной власти. Особенно это касается своевременной подготовки медицинских учреждений для принятия большого потока заразившихся граждан и предоставления необходимых лекарственных средств. Нельзя забывать про «черный июль»

[15], который унес жизни сотни людей, потому что государство оказалось не готовым к такому повороту событий, его печальным последствием, и результаты не заставили себя долго ждать.

Помимо человеческих потерь, как отмечено нами выше, отечественная экономика остро ощутила увеличение инфляции с 3 % до 10 % (из-за потерь курса национальной валюты, роста на товары импорта и т. п.). Указанное также привело к повышению государственного долга по отношению к ВВП, что составило в 2020 году 68 % ВВП, а уровень бедности составил 31 % [16]. Установление ряда ограничительных мер с введением карантина практически «задушило» малый и средний бизнес.

Несмотря на это, отметим, что были приняты отдельные меры правового характера, о чем сказано выше. На наш взгляд, государственное управление в Кыргызской Республике остро нуждается в формировании и развитии организационно-управленческого механизма, который смог бы оперативно и эффективно реагировать на возникшие чрезвычайные ситуации. В дальнейшем при возникновении обстоятельств чрезвычайного характера возникла потребность в создании комиссии по распределению гуманитарной помощи с учетом соблюдения гендерного и регионального паритетов. Кроме этого, считаем необходимым привести в соответствие нормативную правовую базу Кыргызстана, регламентирующую деятельность уполномоченных органов при чрезвычайных ситуациях, в частности, необходимо внести в Закон Кыргызской Республики «О Гражданской защите» изменения согласно принятым реформам государственного аппарата.

Поступила: 17.06.22; рецензирована: 01.07.22;
принята: 04.07.22.

Литература

1. Концепция комплексной защиты населения и территории Кыргызской Республики от чрезвычайных ситуаций на 2018–2030 годы, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 января 2018 года № 58. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/11990> (дата обращения: 01.07.2022).
2. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: учеб. пособ. / Б.Н. Порфирьев. М.: Наука, 2019.
3. Сергеев В.С. Защита населения и территорий в ЧС: учеб пособие для вузов / В.С. Сергеев. М.: Акад. проспект, 2020.
4. Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» от 24 мая 2018 года № 54. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111787?cl=ru-ru> (дата обращения: 01.07.2022).
5. Постановление Правительства КР «О службах Гражданской защиты Кыргызской Республики» от 28 января 2019 года № 16. URL: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/154> (дата обращения: 01.07.2022).
6. Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года (введена в действие Законом КР от 5 мая 2021 года). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 01.07.2022).
7. Конституционный закон «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 11 октября 2021 года № 122. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112301?cl=ru-ru> (дата обращения: 01.07.2022).
8. COVID-19 в Кыргызской Республике: Оценка воздействия на социально-экономическую ситуацию и уязвимость и ответные меры политики. Программа развития ООН в Кыргызской Республике, 2020. URL: https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2020-08/UNDP-ADB%2520SEIA_11%2520August%25202020%2520Rus.pdf (дата обращения: 01.07.2022).
9. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 22 марта 2020 года (Об объявлении Всемирной организацией здравоохранения пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 и выявлении случаев коронавирусной инфекции на территории Кыргызской Республики). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218092> (дата обращения: 01.07.2022).
10. Постановление Правительства КР от 11 мая 2020 года № 244 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения коронавирусной инфекции (COVID-19)». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157762> (дата обращения: 01.07.2022).
11. COVID-19: «Омикрон» в Кыргызстане, Бишкек в «красной» зоне. URL: <https://rus.azattyk.org/a/31651103.html> (дата обращения: 01.07.2022).

12. Закон КР от 29 июля 2020 года № 95 «О ратификации Соглашения о предоставлении кредита (Чрезвычайный проект по пандемии COVID-19) между Кыргызской Республикой и Азиатским банком развития и Соглашения о предоставлении гранта (Чрезвычайный проект по пандемии COVID-19) между Кыргызской Республикой и Азиатским банком развития, подписанных 16 июня 2020 года в городе Бишкек». URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/7028/ot-25-iyunya-2020-goda-4049-vi-o-prinyatii-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-ratifikatsii-soglasheniya-o-predostavlenii-kredita-chrezvichayniy-proekt-po-pandemii-covid-19-mezhdu-kirgizskoy-respublikoy-i-aziatskim-bankom-razvitiya-i-soglasheniya-o-predostavlenii-granta-chrezvichayniy-proekt-po-pandemii-covid-19-mezhdu-kirgizskoy-respublikoy-i-aziatskim-bankom-razvitiya-podpisannih-16-iyunya-2020-goda-v-gorode-bishkek> (дата обращения: 02.07.2022).
13. Кыргызстан тратит миллионы долларов на борьбу с коронавирусом, но власти скрывают как расходуются деньги. URL: <https://kloop.kg/blog/2020/06/24/milliony-na-covid/> (дата обращения: 01.07.2022).
14. Распоряжение Премьер-министра КР от 30 марта 2020 года № 186 об утверждении «Плана первоочередных мер Правительства Кыргызской Республики на 2020 год по снижению негативного влияния на экономическую и социальную стабильность в связи с распространением вируса COVID-19». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218105> (дата обращения: 01.07.2022).
15. Смертность в июне-июле 2020-го превысила показатели прошлого года. Виноват COVID-19? URL: <https://rus.azattyk.org/a/30826561.html> (дата обращения: 01.07.2022).
16. Опыт Кыргызской Республики в преодолении проблем пандемии. Страновой анализ МВФ. Interview with Nikoloz Gigineishvili. IMF Middle East and Central Asia Department. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2021/07/29/na072921-how-the-kyrgyz-republic-tackled-the-pandemic> (дата обращения: 01.07.2022).