

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ И РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Т.С. Бобушев, профессор АУЦА

Причиной написания данной статьи явились события, происшедшие в нашей стране с 6 по 9 апреля 2010 года и завершившиеся очередной сменой власти. Можно по-разному оценивать эти события. Кто-то может посчитать, что делать это преждевременно. Однако время показало, что уроки мартовских событий 2005 года либо мало изучались, либо не изучались вовсе. Отсюда, не претендуя на анализ всех аспектов происшедшего, я хотел бы сконцентрировать внимание читателя не на причинах и следствии случившегося, а предложить свой взгляд на возможность исключения подобных ситуаций в будущем. В предлагаемой читателю статье речь пойдет о выработке такой системы государственной власти, которая ни при каких условиях не позволила бы привести к подобным большим потерям. В качестве отправной точки нашего предложения по выработке государственной структуры управления государственной власти была избрана территория страны, региона, места. Именно исходя из особенностей территории, а также историко-культурных отличий нашей страны, должна быть выработана и предложена структура государственной власти в Кыргызской Республике.

Разработка стратегии развития регионов и страны в целом невозможна без оценки потенциала конкретных территорий. Такая оценка, в свою очередь, связана с анализом экономико-географического, политического и социально-экономического потенциала. В масштабах страны, например, необходимо оценивать следующие параметры:

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

б) **какие территории** обладают потенциалом для развития альтернативных видов производства и иной предпринимательской деятельности (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;

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 случае 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. В историческом плане, соединение территориальных проблем с проблемами развития общества и вопросами осуществления государственной власти привело к рождению науки геополитики, которая рассматривается как обусловленность политики государства такими географическими факторами, как территория, географическое положение, климат, полезные ископаемые и др.

Однако территория не находится и по своему содержанию не может находиться в неких правовых отношениях с государством. Правоотношения возможны только по поводу территории. 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 законодательство 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 при разработке и совершенствовании городской, территориальной, а также региональной политики государства.

Наметившиеся тенденции урбанизации: уход населения из больших городов, широкое загородное строительство, развитие небольших сельских поселений ожидаются в самом ближайшем будущем. Эти 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 в горных районах, образа жизни людей.

При этом, к примеру для Кыргызской Республики, изменение размеров территории, конфигурации государственных границ, миграция населения поставили на повестку дня вопрос об административно-территориальной реформе территории страны. Однако,

несмотря на ряд попыток проведения подобной реформы, все усилия государства и общества сталкиваются с определенными сложностями как в понимании 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 осознаются должным образом 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.

Территория обычно имеет специальное деление, именуемое административно-территориальным. Коль скоро возникает административно-территориальное деление, то начинает 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 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, то есть 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 подвергались разноразмерной 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 как результат экономико-географических исследований проблем развития производительных сил Кыргызской Республики в условиях перехода к рыночной экономике [1].

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 считает, 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, то есть 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 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 ставят 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 территории «по управлению», мы более подробно изучаем следующие подсистемы: социальную, экономическую, экологическую и их 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, главная особенность системы территориальной структуры местности заключается 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 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, то есть 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 вызывает многочисленные дискуссии как в науке, так и во властных структурах и общественном мнении о необходимости территориальной реформы и реформы 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 отношении 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. 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 возможность улучшения **в целом инфраструктуры как системы**. К вышеназванным проблемам можно также присоединить и проблему излишне дробного разделения территорий местного самоуправления (на сегодня их численность составляет в Кыргызской Республике более 400). Как это не 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 системы территориального устройства страны. Бессистемность и слабая географическая обоснованность территориального деления Кыргызстана уже не отвечают современным требованиям развития производства, расселения населения и рационального природопользования. Подобные проблемы отмечаются и в других странах бывшего Союза, которые в силу сложившихся обстоятельств и 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 предшествовавших реформах территориального управления. При любой перестройке системы территориального устройства какие-то «островки стабильности» необходимы для более плавного перехода к новым территориально-управленческим отношениям. В большинстве случаев в современных дискуссиях о реформе административно-территориального управления зачастую речь также идет либо об укрупнении, либо разукрупнении территориальных субъектов, но в любом случае также и об увеличении числа промежуточных звеньев в системе территориального управления. В данном случае в Кыргызской Республике предлагается, чтобы области, сложившиеся еще в советский период (семь), сначала укрупнить в три административно-территориальных округа (**Северный**, в рамках Таласской, Чуйской и Иссык-Кульской областей; **Центральный**, объединяющий Нарынскую и Джалаал-Абадскую области и **Южный**, включающий территории Ошской и Баткенской областей), а те, в свою очередь, разукрупнить в 18 новых муниципальных районов [1, 4].

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 кроется в том, что Конституция КР 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 общественного самоуправления. Сфера деятельности для местного самоуправления остается более чем достаточной. 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 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; село, поселок, несколько сельских поселений, часть 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), состоящий из 110 депутатов; **исполнительной – кабинет министров** в составе 11 министерств; **судебной – Верховный суд**, включающий Конституционный суд и административные суды разного уровня и подчинения. Ниже предлагается проект реформирования состава и структуры государственной власти.

Прежде всего, 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 авторитарное государство, 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: отстранения 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 постепенно создать условия перехода к демократической форме правления. Опыт первых лет существования местных органов власти позволяет сказать, что они в действительности смогут достичь своей цели, если будут обеспечены их относительная автономия и независимость не только законодательно, но и финансово. Решение последнего связано с разработкой экономического механизма независимости местных органов власти и в целом проведения административной реформы в стране.

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, претерпела 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 не имела никакого смысла – просто происходила смена персоналий в составе правительства. К сожалению, такая

смена не всегда была осмысленной, то есть 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 происходили в меньшей степени, но также болезненно, поскольку при отсутствии конкретной политики развития страны, по сути, происходила и происходит «проба» различных вариантов структуры такой власти. Начиная от первого, легендарного состава депутатского корпуса, составившего почти 400 человек и в последующем разделенного на две палаты, до сих пор, к сожалению, на мой взгляд, отсутствует четкая система представительства депутатов от населения, общественных организаций или территориальных структур. До недавнего времени в нашей стране был однопалатный парламент, численностью 105 человек. Но почему такой численности и такой структуре практически нет серьезных обоснований и объяснений. При этом хочу особо отметить, что *значение и содержание двухпалатного парламента, по моему мнению, еще не исчерпано*¹. 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 следующее. 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 осуществлять в рамках партийных, общественных и неправительственных организаций. Другой вопрос, что выборы в парламент должны проходить параллельно с реформой

административно-территориальной структуры страны.

Согласно нашим исследованиям [1], следует предусмотреть наличие трех республиканских территориальных округов 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 региональных административно-территориальных структур и органов самоуправления, которые совместно с республиканскими органами управления составят три уровня управления страной. Таким образом, в ходе первого этапа административно-территориальной реформы страны могут быть преобразованы семь областей в три республиканских территориальных округа и 40 районов в 18 **регионально-административно-территориальных структур**.

Таким образом, можно предложить следующие принципы представительства в законодательную ветвь власти. В верхнюю палату – **законодательную** - должно быть избрано одинаковое количество депутатов от каждого округа, в независимости от численности проживающих там людей, по семь представителей от каждого округа. Столица г. Бишкек выдвигает в верхнюю палату четырех представителей от столичного округа, включающего четыре района внутри столицы. Таким образом, верхнюю палату, которая будет состоять из 25 человек, будет представлять мобильная и в то же время высокопрофессиональная 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 жителей округа страны является проведение выборки таким образом, чтобы их число составило не менее 0,1% от общего количества респондентов. Именно в этом случае результаты обследования или

¹ Примечание автора: Идея перехода от президентской к парламентско-президентской форме правления находится лишь на стадии дискуссий. К тому же это требует внесения изменений в Конституцию страны, обсуждение которых планируется в недалеком будущем.

представительства будут объективными. В нашем случае необходимо избрать такое число депутатов, которое представляло бы 0,1% от общего числа жителей того или иного территориального округа. Таким образом, представительство в нижней палате парламента от территориальных округов будет состоять в следующем:

- 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 четыре представителя от столичного округа. Таким образом, общее число депутатов, представляющих две палаты парламента, составит: 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, учитывая условия их деятельности и особенности подчинения, могут находиться различные 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 геологии, земельных и лесных ресурсов, Управление имущества и государственной регистрации, Управление развития промышленности и альтернативной энергетики и т.д.);

Министерство продовольствия и переработки (Управление водного хозяйства 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 охраны окружающей среды и лесного хозяйства и т.д.);

Министерство юстиции, внутренних дел и миграции (Управление народонаселения и демографической политики 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 Кыргызской Республики сроком на 10 лет.

Наряду с вышеотмеченными основными ветвями власти, в переходный период от президентской к парламентской форме правления, 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 семи областей, двух представителей городов Бишкек и Ош и двух представителей молодежи страны. Национальный совет возглавляет председатель, который избирается на два года и ему вменяются обязанности **президента** страны. Состав Национального совета избирается по согласованию с Жогорку Кенешем на основании общего референдума в стране.

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

Таким образом, предлагаемый проект реформы государственной власти в Кыргызской Республике основывается прежде всего на системном подходе к территориальным особенностям страны и регионов. В соответствии с территориальными различиями, которые должны получить отражение в новом административно-территориальном устройстве страны, и должна строиться структура государственной власти в Кыргызской Республике.

Источники:

1. Бобушев Т.С. Современные проблемы развития и размещения производительных сил Кыргызской Республики. Экономическое районирование. – Б.: АУК, 2002.

2. Бобушев Т.С. Экономика Кыргызстана: структурные изменения и перспективы развития // Реформа. - 2001. - № 4.

3. Бобушев Т.С. Экономическое развитие Кыргызстана и государственное регулирование экономики // Материалы международной конференции «Экономика в процессе перехода к рынку». – Б.: КТУ «Манас», 2003.

4. Бобушев Т.С. Региональная экономическая политика и территориальное управление экономикой // Международная конференция «Современное экономическое развитие и проблемы переходных экономик». – Б.: КТУ «Манас», 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: Учеб. – Б.: Изд-во «Турар», 2006.

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. – Б., 2010.

Апрель 2010 г.
E-mail:tembob@mail.auca.kg

