

Кыргызстан: путь вперед

Талайбек Койчуманов
Джоомарт Оторбаев
С. Фредерик Старр

SILK ROAD PAPER
НОЯБРЬ 2005



Central Asia- Caucasus Institute
Silk Road Studies Program

Кыргызстан: путь вперед

Талайбек Койчуманов
Джоомарт Оторбаев
С. Фредерик Старр

Институт Центральной Азии и Кавказа и Программа по изучению Шелкового Пути представляют совместный трансатлантический независимый исследовательский центр. Представительства центра находятся в Вашингтоне, США и в Уппсале, Швеция. Центр находится при Институте Углубленных Изучений Международных Отношений им. Пола Нитце, университет Джонса Хопкинса в США и при факультете по изучению Восточной Европы, отделение по изучению мира и конфликта, университет г. Уппсала, Швеция. Центр является первой организацией подобного рода и прочно установился как лидер по изучению политики и служит сообществу ученых, аналитиков, бизнесменов и журналистов. Центр стремится находится на первом плане в изучении конфликта, безопасности и развития в регионе Центральной Азии и Кавказа. Совместный центр стремится быть центральной точкой в академических, политологических и общественных дискуссиях касающихся данного региона через прикладные исследования, преподавательскую деятельность, совместные исследования, лекции и семинары.

© Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2005

ISBN: 91-85473-05-7

Отпечатано в США.

По вопросам распространения в Северной Америке обращаться:

The Central Asia-Caucasus Institute
Paul H. Nitze School for Advanced International Studies
The Johns Hopkins University
1619 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C 20036
U.S.A.
Tel. +1-202-663-7723; Fax +1-202-663-7785
E-mail: caci2@mail.jhuwash.jhu.edu

По вопросам распространения в Европе обращаться:

The Silk Road Studies Program
Uppsala University
Box 514, SE-75120 Uppsala
Sweden
Tel. +46-18-471-2217; Fax. +46-18-106397
E-mail: info@silkroadstudies.org

Просим всю переписку направлять Сванте Корнелл, Директор по исследованиям и публикациям по любому из адресов указанных выше.

Содержание

Цель написания статьи	4
До и после 24 марта – кто виноват?	6
Идея развития общества	7
Патологии в развитии кыргызского общества	8
Источники патологий.....	13
Первые шаги демократии.....	16
Иллюзии внутренние и внешние	19
Выход из тупика	22
Второй урок самостоятельности	24
Выбор приоритета в реформировании государственного управления	28
Предложения в области экономического управления	30
Предложения в области демократического управления.....	31
Предложения в области создания государства, основанного на праве	32
Заключение.....	32

В аналитической статье излагается оценка авторов социально-политических и экономических процессов в Кыргызстане с точки зрения государственного управления. Рассматриваемые события охватывают период с 1991 года по 2005 год. В статье проводятся параллели между тем, что было в Кыргызской Республике до событий 24 марта 2005 года, когда сменилась власть в стране, и что стало после. Причем критический анализ не ставит целью найти виновных в проблемах, а направлена исключительно на поиск выхода из создавшейся тяжелой ситуации в стране, на определении проблем и путей их решения. Из анализа хорошо просматривается объективность происходящих процессов и возникающих проблем.

Авторы ставят и пытаются ответить на такие вопросы, как «есть ли альтернатива демократическому развитию в Кыргызстане?», «можно ли достичь результативности реформ без создания эффективного управления государством?». Авторы подчеркивают, что восприятие кыргызским обществом идей свободного общества было главным стимулом в продвижении демократических и рыночных реформ в стране в первоначальный период независимости. И что этот потенциал развития не исчерпан, но значительно подорван неэффективным государственным управлением. Иллюзии как правительства, так и доноров заключались, по мнению авторов, в том, что можно строить новое не меняя серьезно старый государственный аппарат. Это в конечном итоге привело общество к застою в реформах, росту коррупции и обесцениванию демократических идей. Для изменения ситуации и придания нового импульса рыночным и демократическим преобразованиям кыргызскому обществу, по мнению авторов, нужно освоить второй, не менее важный урок – перейти к построению эффективных институтов управления государством.

Цель написания статьи

Анализ ситуации в Кыргызстане приводит к неожиданным, порой парадоксальным выводам. Первый и главный из них касается соотношения идеи и институциональных возможностей для ее осуществления. Хорошо и быстро усвоив дух и преимущества демократии, преимущества свободного общества, кыргызское общество с огромным энтузиазмом сделало первые достаточно уверенные шаги в этом направлении - создало целый класс независимых неправительственных организаций, общественных объединений, предпринимателей - основу нового демократического гражданского общества. Но столкнувшись с политическим и экономическим кризисом последнего времени, общество охватила растерянность – действительно ли демократические принципы развития способствуют прогрессу и решению их насущных проблем, действительно ли они, демократизируя управление, могут бороться с бедностью и коррупцией или же демократия это лишь красивый лозунг, который служит прикрытием для части национальной бюрократии в достижении ими своих корыстных политических целей?

Нельзя сказать, что такое понимание сложилось у общества благодаря какой-то целенаправленной политике, скорее это следствие патологий самого общества и иллюзий, которые строили как правительство, так и международные доноры, поддерживающие демократические преобразования в Кыргызстане.

Наш анализ показывает не только объективность происходящих в стране драматических событий, но и то, что такие события неизбежны и зависят не столько от конкретных личностей, партий, групп, сколько оттого, насколько власть и общество способны правильно оценивать свои действия в управлении государством и принимать на этой основе нужные решения. Поэтому цель статьи показать эти проблемы, показать патологии общества, с которыми надо бороться, показать иллюзии, которые надо развеять, все что мешало и мешает сейчас обществу и правительству сделать правильный выбор приоритетов, и, естественно, мы хотели бы дать наше видение путей выхода из сложившейся ситуации.

До и после 24 марта – кто виноват?

Мы специально не проводили в статье параллели между тем, что было в Кыргызской Республике до событий 24 марта 2005 года, когда сменилась власть в стране, и что стало после. Сейчас уже прошли первые месяцы революционной эйфории и общество неизменно и все острее будет ставить один вопрос – что изменилось к лучшему? Причем ему не будут интересны оптимистические статистические показатели, к которым за последние годы у общества выработалась стойкая аллергия недоверия.

Ситуация, на наш взгляд, сейчас действительно тяжелая, страна действительно переживает драматический период в своей жизни. В такой ситуации мы посчитали, что для всех больший интерес вызовут такие вопросы, как определение проблем, которые мешают развитию, определение приоритетов для правительства и определение конкретных путей выхода из тупика. Поэтому критика, которая будет встречаться ниже касается всех, как прежнего, так и нынешнего правительства. Говоря «правительство», мы подразумеваем руководство страны, государственное управление в целом. Но это конструктивная критика, цель которой помочь нам всем определить пути дальнейшего развития Кыргызстана. Нам кажется мы должны достаточно жестко сказать, что правительство не смогло сделать правильно в стратегическом плане и каков должен быть его следующий шаг.

Это особенно важно сказать сейчас, когда уже совершенно очевидно, что в стране начался новый этап давления на демократические ценности. Причем если раньше это было скрытое давление со стороны прежней коммунистической партийной номенклатуры, то сейчас, чувствуя, что смена власти создала в стране некий ее вакуум, началось открытое наступление антидемократической оппозиции, в которой есть самые различные заинтересованные стороны, включая национальную бюрократию, исламских фундаменталистов, криминалитет. Все это, при наличии слабой экономики и внутренних политических противоречий, представляет серьезную угрозу демократическому развитию страны.

Идея развития общества

Есть ли альтернатива демократическому развитию в Кыргызстане? По-видимому, те кто пытается дестабилизировать ситуацию в стране хорошо понимают, что свободное демократическое общество дает равные права всем гражданам, когда престижными становятся такие качества как честность, компетентность, активность, эффективность. И именно такие качества способствуют благосостоянию каждого гражданина. В такой среде очень трудно конкурировать тем, кто привык к любым видам протекции, по любой линии - трайбалистской, партийной, языковой, криминальной, для достижения своих корыстных целей. В большинстве своем кыргызское общество, как губка, впитало в себя идеи демократии, ее принципы, дающие новые возможности для развития личности и общества. Повсюду, как грибы, при помощи международных доноров, возникли неправительственные организации и общественные объединения. Эти идеи были близки народу, так как они были направлены на получение полной свободы и независимости, то, к чему стремились многие поколения кыргызов в течение многих столетий.

Демократизация управления и свободные рыночные отношения дали простор и предпринимательской инициативе людей. Правда и здесь было много искажений и административного противодействия. Тем не менее, даже при всем том, что приходится терпеть предпринимателям от бюрократического администрирования, они не только выстояли, но и прочно стали на ноги во многих секторах экономики.

Свободное общество и свободный рынок – это на самом деле та идея, которая позволила сделать первые успешные шаги независимому Кыргызстану, получить признание международного сообщества.

Однако сейчас, в большей части общества зарождается некая депрессия от того, что правительству никак не удается стабилизировать политическую ситуацию в стране, добиться национального согласия. Страх перед будущим и неуверенность в завтрашнем дне – симптомы сегодняшнего дня. А это вызывает коррозию демократической идеи. Причины этого, конечно, появились не сейчас. Сейчас это уже очевидно, что все эти годы мы не обращали, не то что должного внимания, мы не обращали вообще сколько-нибудь серьезного внимания административной реформе. Реформа государственного управления оказалась на задворках переходных реформ. Ей не уделялось внимания как со стороны местного руководства, так и со стороны доноров.

Казалось, что все проблемы управления можно решить назначением нужных кадров и наймом международных советников. Однако не все оказалось так просто.

Так или иначе, но вопрос оказался очень серьезным – можно ли достичь результативности реформ без создания эффективного управления государством?

Сама постановка вопроса диктует ответ, и мы еще раз убедились насколько пагубной для идеи демократии может оказаться неготовность и неспособность правительства эффективно управлять общественными и экономическими процессами.

Развитие только демократических принципов управления, направленных на большую прозрачность и подконтрольность оказываются недостаточными, чтобы обеспечить устойчивое развитие общества. Если правительство работает неэффективно и не достигает результатов, то это рано или поздно приводит к политическому или экономическому кризису, как это произошло в Кыргызстане.

Демократичность в управлении это, действительно, необходимое условие устойчивого развития, но чтобы это развитие было действительно устойчивым необходимо, чтобы управление государством было еще и эффективным.

Патологии в развитии кыргызского общества

Пожалуй никогда ранее, по крайней мере в новейшей истории, патологии нашего общества не обострялись так, как в последние годы. Трудно сказать однозначно, что это «дефект рождения», хотя и этот синдром тоже присутствует в виде оставшейся от советской эпохи недоверия граждан друг другу.

Мы бы выделили несколько моментов, характеризующих патологии современного кыргызского общества.

а) Подозрительность граждан друг к другу и правительству. В чем выражается такая подозрительность? В недоверии граждан, что действия другого направлены не против него. Сейчас подозрительность друг к другу и к правительству достигла высшей отметки. Свидетельством этого являются не только постоянные митинги и стычки между общественными объединениями, группами людей на площадях столицы и

провинциальных городов, но и их борьба и противостояние, вылившиеся на страницах печатных изданий. В особенности остро это проявляется на интернет-сайтах. Граждане не только не научились уважать мнение друг друга, но уже противопоставляя свое мнение, не утруждают себя аргументировать свою позицию. Митинги зачастую служат орудием давления на правительство, суды, парламент и президента в принятии решений, выгодных определенной группе людей.

Часто и сами государственные структуры провоцируют население на выражение своего недовольства

Каждое действие правительства, будь то кадровое назначение, изменение в структуре правительства, выступление лидеров государства в парламенте, официальные заявления вызывают не только скептицизм, но и недоверие, что это лучший выбор, что это соответствует заявленной политике, что это наиболее эффективное решение.

Этот скепсис явился следствием двойных стандартов и в политике и в экономике, который сложился в последние годы в Кыргызстане.

Двойные стандарты в общественной жизни и экономике выразились углубляющимся разрывом между принятыми официальными решениями, включая законы и реальной жизнью.

Провозглашенные демократические принципы управления на практике встречали серьезные препятствия со стороны административного управления. Стало ясно, что такое противоречие не позволит получить общественную поддержку и, наоборот, будет вызывать возмущение. Демократические механизмы в управлении запускались вхолостую и без реальной поддержки со стороны государства, поэтому пробуксовывали, не давали ожидаемого эффекта. У общества складывалось негативное отношение к таким «демократическим» преобразованиям, которые ничего не меняли, а служили ширмой для расширения бюрократического администрирования.

Двойные стандарты государственной морали распространились и на экономику. По официальным данным Нацстаткома страны теневая экономика к концу девяностых достигла почти 25 процентов ВВП. А по неофициальным данным теневая экономика давно приблизилась по объему к объему ВВП.

Государственные чиновники самых высоких рангов были замешаны в содействии «теневым» предприятиям. Однако, со стороны руководства страны никаких мер практически не принималось. Причина этого со всей очевидностью обнаружилась после 24 марта 2005 года, когда новый режим предъявил список, крупных предприятий, подозреваемых в отмывании доходов и уклонении от налогов. Такая деятельность, естественно, проходила под патронажем правительственных чиновников.

Фактически существовали две экономики и соответственно две «политики». Официальная политика государства, проводимая правительством для общества и реальная политика, определяющая иерархию и «правила игры» в теневом секторе экономики и государственном управлении.

Поэтому понятно, что эта проблема, вызывающая недоверие граждан к правительству, появилась не сейчас и нынешнему правительству потребуются значительное время и конкретные шаги для того, чтобы вернуть доверие к себе и своим действиям. Об этих шагах ниже.

К чему приводит подозрительность?

Во-первых, очень трудно в ситуации взаимной подозрительности создать политическую устойчивость в стране. Каждый из политиков думает, что шаг оппонента направлен конкретно против него. И он предпринимает шаги, которые обостряют политическую нестабильность. Эта эскалация взаимного недоверия происходит на глазах общественности, передается на подчиненных, на окружающих и в конечном итоге, на все общество. В такой ситуации взаимного недоверия невозможно проводить единую политику, требующую мобилизации ресурсов и сил всего общества.

Во-вторых, в условиях подозрительности теряется экономическая устойчивость общества. Бизнесмены не верят заявлениям правительства по поводу проводимой политики и вынуждены ждать лучших времен для развертывания своего бизнеса. Риск от возможных потерь при быстрой смене направлений политики слишком велик для их бизнеса.

И, наконец, в -третьих, политическая и экономическая нестабильность в обществе рождает социальную нестабильность. Простые граждане не могут строить какие-то долгосрочные личные планы, это рождает неуверенность в будущем и социальный пессимизм.

б) Еще одна проблема, которая прямо вытекает из предыдущей и является следствием подозрительности и взаимного недоверия, это *политические столкновения* между сторонниками и противниками существующего правительства, столкновения между различными группами внутри правительства, между политическими группами, столкновения по региональным признакам. Такие столкновения являются также патологическим симптомом в основе которого лежит *трайбализм* и *регионализм*. Столкновения, разделяют общество, распыляют его силы, отвлекают ресурсы для решения насущных задач, стоящих перед обществом. Еще одним негативом таких столкновений является то, что они приводят к принятию компромиссных решений, которые зачастую откидывают реформы назад и снижают их результативность.

с) *Разочарование гражданского общества бюрократией*. Неспособность бюрократии ставить и решать задачи быстро и эффективно со временем рождает вопросы у общества – есть ли потенциал у правительства для решения их проблем? Но еще более худший вывод, который ожидает правительство в такой ситуации это то, что общество начинает сомневаться не столько в профессионализме правительства, сколько в его честности по отношению к ним. Расхождение заявленных целей и задач, принимаемых решений от их результатов рождает неверие в искренности правительства и расширяет пропасть между гражданским обществом и правительством. Вопрос ставится именно таким образом – понимает ли правительство нужды простого народа, а если понимает, то почему не решает их?

д) *Разочарование самой бюрократии*. Быстрые смены правительств, руководителей органов государственного управления и, следующие за ними, смены государственных служащих в министерствах и ведомствах давно уже стали нормой в Кыргызстане и окончательно подорвали всякие гарантии на сохранение должности. В совокупности с низкой заработной платой, телефонным правом и отсутствием мотиваций для карьерного роста и повышения профессионализма, это подорвало основу для привлечения в государственную службу профессиональных кадров.

Следствием такой политики можно считать и рост коррупции в системе государственной службы, что усугубляет негативное отношение к государственным служащим. Потребуется огромные усилия, чтобы остановить эрозию морали и вернуть государственной службе престиж.

е) Отсутствие простых доступных обществу идей, приоритетов и критериев развития.

Нам кажется, что такая идея, как построение демократии и свободного рынка сыграла свою решающую роль на первоначальном этапе развития независимого Кыргызстана и являлась мощным стимулом для проведения быстрых и радикальных реформ. Но эта абстрактная идея должна была воплощаться в дальнейшем в какие-то конкретные приоритеты и критерии развития. Такие попытки были, однако они оказались крайне неэффективными и не были восприняты обществом.

Такие попытки делаются и нынешним правительством.

Отсутствие идеи всегда было одним из основных идеологических проблем правительства. Если сравнивать прежний период развития Кыргызстана после получения независимости (1991 – март 2005) и новый (с 24 марта 2005), то можно отметить, что вначале самостоятельной жизни Кыргызстана, именно суверенность, демократический путь развития – были вдохновляющими идеями. Речь не о радости народа, как скажем в Прибалтике, получению независимости от России (хотя у части населения было и такое), скорее наоборот, страх перед будущим, неизвестность, как и у каждого начинающего самостоятельную жизнь, но и большая, просто громадная ответственность. Это хороший стимул для патриотически настроенных людей. Их критическая масса и дала возможность в течении первых лет независимости проводить радикальные реформы.

Сейчас народ тоже готов к переменам. Но и сейчас провозглашенные идеи очень абстрактные. Общество крайне вяло восприняло такие идеологические штампы, как «общий дом», «чистые руки», и заповеди Манаса, которые напоминают библейские истины. Так и сейчас идеи и идеологические приоритеты настолько общие и неосязаемые, что такое положение быстро может привести к очередному кризису идеологии и морали, но уже при правлении нового режима.

г) Неисполнение законов. Одним из направлений трансформации кыргызского общества было создание государства, основанного на праве. Однако, с самых первых дней независимости в стране ощущался вакуум в правовом поле. Приходилось опираться и ссылаться на старые законы, которые иногда вообще противоречили происходящим процессам и новому законодательству. Правовой вакуум зачастую заполнялся

неподготовленными с практической точки зрения нормативными и правовыми актами, не предусматривающими какие-либо механизмы реализации. Подготовленные с помощью международных экспертов законы приносили западную передовую практику, но часто не учитывали местную специфику и специфику переходного периода. Это сказалось отрицательно на реализации законов. Многие законы просто не работали и правительство и доноры закрывали на это глаза. Для осуществления повседневной деятельности, выпускались многочисленные ведомственные инструкции, которые искажали суть законов. Такая практика формировала двойные стандарты, когда можно было жить не по законам, а по отраслевым инструкциям. Но самое главное, такая практика влияла на сознание общества, сигнализируя ему, что исполнение законов необязательно, что законы могут быть некачественными и нужно руководствоваться здравым смыслом. Такой прецедент в дальнейшем разрастался и приводил к массовым нарушениям законов или их неисполнениям, что особенно сказывается в последнее время, когда мы повсюду сталкиваемся с подменой понятий и анархическими действиями, оправдываемыми революционным правом, что ведет к разрушению устоев государственности. Процесс правового беспредела не может не настораживать общество. Правительство, как нам кажется, хорошо понимает, что оправдание нарушений законов может привести к опасным тенденциям. После 24 марта 2005 года многие нарушения законов оправдывались революцией, народной волей и так далее. В результате, правительство столкнулось с такой проблемой, как несанкционированный захват земель, частных предприятий. Все это нарушение прав других людей и это очень опасно, так как искра может воспламенить угольки и власть толпы, почувствовавшей легкость добычи и вкус «победы», может быстро смести государственные устои. Возможно народ сам и не пошел бы на такое, но всегда находятся политики, которые ради захвата власти, дающей им доступ к ресурсам, смогут «подсказать» и направить народные массы в нужное для них русло.

Источники патологий

Вышеперечисленные патологии не являются единственными, но мы выделили, на наш взгляд, главные из них, мешающие развитию демократии в Кыргызстане. Источники этих патологий в большинстве случаев известны. Попытаемся обобщить их ниже.

Источником всеобщей подозрительности, конечно же, является прежде всего очень живучий в Кыргызстане трайбализм. Добавим к нему, так называемые регионализм и групповщину, и мы получим тот негативный спектр проблем, подрывающий согласие и доверие при принятии важнейших и судьбоносных решений для народа. Попытка балансировать эти вопросы при выдвижении на руководящие должности или при распределении ресурсов, неизбежно приводила к перекосам и росту недоверия между различными политическими группами. Кардинальные же решения на основе изменения политической и функциональной организации общества, создания республиканских партий и внерегиональных образований практически отсутствовали в государстве.

Источником разочарования бюрократией и самой бюрократии является отсутствие профессиональной, открытой и подконтрольной обществу системы государственной службы, предоставляющей качественные услуги населению и пользующейся ее доверием. Несомненно, что такому положению способствовало отсутствие гарантий и мотиваций государственных служащих, отсутствие системы найма и карьерного роста, базирующегося на принципах меритократии.

Источником роста коррупции, отсутствия доступных и значимых для общества идей, приоритетов в развитии и неисполнения законов является прежде всего слабость государственных институтов управления и девальвация общественных моральных устоев.

Появившиеся в конце 90-х годов правительственные акции по борьбе с коррупцией носили эпизодический характер. Это были не системные и не превентивные меры, а популистические в духе старого партийного советского времени административные кампании. Зачастую такие показательные меры носили характер устранения неудобных политиков или их устрашения.

Целью таких кампаний было показать обществу, что правительство начало бороться с коррупцией, а заодно успокоить доноров, которые все больше стали обращать его внимание на рост коррупции в стране и неэффективное использование предоставляемой помощи.

Но парадокс заключался в том, что на волне такой «борьбы» выросли новые виды коррупции, особенно в системе правоохранных органов. Даже был период конца 90-х, когда председателями совета директоров в

таких важнейших налогооблагаемых отраслях, как виноводочная и нефтегазовая, назначались представители правоохранительных органов или бывшие комсомольские и партийные функционеры, не имеющие знаний в области рыночной экономики. Зато хорошо исполнявших административные приказы начальства.

Сейчас уже ни для кого не секрет размах реальной коррупции в стране, в которой оказались замешаны те кто, проводил кампании по борьбе с коррупцией. На наш взгляд, такая политика не способствовала улучшению управления в стране, а наоборот, вызывала возмущение общественности почти не скрываемой двойной моралью элиты.

Международные доноры также не остались удовлетворенными такими кампаниями и продолжали давление на правительство, требуя от него реальных действий. Ответом правительства было объявление в 2003 году нового приоритета - построение добросовестного управления. Это уже была попытка ввести элементы превентивности и системности в борьбу с коррупцией. Однако, действительно хорошая идея, подсказанная международными экспертами, не смогла и не могла найти реальное эффективное решение. Большая часть мер, предложенная правительством ограничилась организационными построениями. Был создан Совет по добросовестному управлению, при нем рабочий Секретариат, которому поручили разработать стратегию и программу. Опять же проявилась ограниченность и неспособность правительства предложить новые подходы и механизмы. Поэтому результат конечно был не тот, который ожидали. Фактически за весь период работы совета так ничего и кроме стратегии не появилось. Однако, общество, включая чиновников уже не принимало новые стратегии, не верила и не считала нужным что-то исполнять. А у руководства не было ни механизмов, ни мотиваций для осуществления планов. Единственным косвенным мотивирующим механизмом можно считать давление со стороны доноров, которые просто требовали от правительства проведения реформы государственного управления и борьбу с коррупцией.

Причин такой низкой исполнительской дисциплины много, но главные на наш взгляд, в отсутствии целенаправленной реформы в системе государственного управления и отсутствии попыток минимизировать двойные стандарты и мораль. Отсутствие заинтересованности власти, отсутствие мотиваций и управленческих инструментов (таких как мониторинг и оценка принимаемых решений), низкое качество решений – все это хорошо чувствовалось в среде чиновников, которые либо

саботировали исполнение, либо исполняли так и настолько, насколько считали нужным, часто извращая саму суть законодательных актов.

Такая ситуация стала характерной для деятельности правительства. Поэтому, даже очень хорошие начинания, как например, меры по снижению регулирующих норм для бизнеса, не дали ожидаемого результата только потому, что заинтересованные чиновники всегда придумывали как обойти принимаемые решения и придумывали новые барьеры взамен старым.

Источником патологий в целом является так называемый «дефект рождения». Подытоживая вышеперечисленное, можно заметить, что почти все источники патологий сводятся к одному - к проблеме управления государством и его институтами.

Мы не можем сказать, что слабость институтов управления это порождение нового времени. Наоборот, нам кажется, что это вытекает из объективной ситуации, когда страна, получив независимость, оказалась впервые один на один с возникшими проблемами переходного периода и системного кризиса одновременно. В таких условиях, старые институты прекратили существование или, даже оставаясь формально, выполняли по инерции старые роли и задачи. Новые же институты управления только начали создаваться без необходимых ресурсов и без необходимых знаний.

Первые шаги демократии

Оценивая пройденный независимым Кыргызстаном путь, можно отметить, что народ Кыргызстана достаточно быстро, может даже быстрее других в пост-советских странах, понял преимущество новых идей – построения свободного общества и свободной экономики. Эти идеи были восприняты достаточно быстро всем обществом и это позволило уже к середине 90-х годов решительно и значительно продвинуться в построении основ демократии и рыночной экономики при широкой поддержке международного сообщества.

После крушения Советского Союза, Кыргызстан, ранее получавший централизованные дотации из союзной казны в размере четверти национального дохода, оказался в очень трудном положении. Возникли такие проблемы, как крах союзной банковской системы, потеря межреспубликанских хозяйственных связей и одновременно возникшие

торговые барьеры между новыми независимыми странами, инфляция и дефицит бюджета, слабость государственных институтов управления. Целые отрасли экономики практически оказались в кризисном положении. Например, производство машиностроения, ориентированное в основном на производство военной продукции, упало в первые годы независимости почти вдвое. В таких условиях и при отсутствии сырьевых ресурсов, как у соседних государств, Кыргызстан выбрал путь на ускоренное построение рыночной экономики. В этом ему оказывали поддержку прежде всего такие международные финансовые институты как МВФ и Всемирный банк и такие страны доноры, как США, Япония, Германия, Швейцария и другие. Одновременно официальная власть провозгласила курс на построение демократического общества. В тесной конфронтации с внутренней оппозицией и изоляционистской политикой соседних стран, Кыргызстан видел единственную возможность выдержать конкуренцию соседей и занять свою нишу в мировой экономике, в проведении быстрых радикальных изменений, общие черты которых совпадали с методами шоковой терапии. Либерализация цен 1991 года, вначале в России, затем в других посткоммунистических странах, включая Кыргызстан, привела к гиперинфляции и к резкому падению уровня жизни населения. Кыргызстан отказался от субсидирования экономики через бюджет, кроме помощи малоимущим. Активно начал приватизационные процессы, начал либерализовывать внутреннюю и внешнюю экономику, реорганизовывать аграрные отношения, трансформировать финансово-кредитную сферу. К середине 90-х годов, Кыргызстан, по оценке экспертов МВФ, был в числе лидеров на постсоветском пространстве по динамике рыночных преобразований. Проводимые меры позволили остановить спад производства, стабилизировать инфляцию, укрепить национальную валюту.

В экономике того периода можно отметить такие вехи, как либерализация цен, введение первыми в рублевой зоне национальной валюты, первая стабилизационная программа с МВФ, первое вступление среди постсоветских стран в ВТО, трансформация финансовой сферы, успехи в массовой и малой приватизации, либерализация экономики, достижение макроэкономической стабилизации. Мы не затрагиваем проблему, связанную с решением дилеммы «скорость-качество», для нас важно отметить динамизм реформ, который бы не мог быть осуществлен без энтузиазма всего общества.

То же касалось и демократизации общества, которая затронула прежде всего гражданское общество и привела к резкому развитию неправительственных организаций и независимых общественных объединений, партий, института парламентаризма, свободы слова.

Такой быстрый переход, в отсутствие других ресурсов (таких нефть, газ), давал определенные преимущества. Для восстановления и стабилизации экономики страна получала достаточное количество займов и кредитов доноров в ответ на позитивные изменения в стране.

Но к сожалению, первый шаг кыргызского общества на пути построения демократии и свободной экономики оказался недостаточным для коренного изменения ситуации. К концу 90-х как в экономических преобразованиях, так и в развитии свободного общества наступил застой, который в дальнейшем привел даже к откату от завоеванных позиций.

Экономические проблемы для молодого государства были приоритетными в начальный период, важно было показать себе и всему миру, что страна является финансово состоятельной. Иногда приходилось это делать балансируя между политической и социальной стабильностью общества и ее утерей. Но если экономические и социальные проблемы удавалось преодолевать, то

институциональные проблемы оказались не менее сложным барьером на пути развития, серьезно влияя на качество проводимых реформ. Несовершенство, а порой отсутствие необходимой законодательной базы, слабость государственного управления, рост коррупции, замедлили к концу 90-х годов реформы по многим направлениям, а в таких секторах как приватизация крупных предприятий, реформа энергетического, финансового и социального секторов, преобразования практически остановились. Все это сопровождалось серьезными проблемами внешней задолженности, обнищанием большей части населения и ростом теневой экономики. Рост демократических институтов не всегда сопровождался реальным их включением в общественно-политические процессы. Очень слабо проводилась административная реформа, бюрократическое администрирование создавало серьезные проблемы развитию бизнеса. Такая ситуация не могла не вызвать кризис политической власти, недовольство общественности и доноров. Правительству срочно пришлось искать выход из создавшегося положения.

Причины застоя стали уже очевидными как для самого правительства, так и для международных доноров – неэффективное государственное управление. Фактически все эти годы пока шли реформы в других секторах, правительство и доноры закрывали глаза на проблемы самого правительства.

Уже в последующем практически большинство программных займов стало связываться с реформой управления. Правительство со своей стороны тоже стало уделять внимание административной реформе, что выразилось в его стратегических документах. Разработанные Национальные стратегии развития «Комплексная основа развития до 2010 года» и «Национальная стратегия сокращения бедности до 2005 года» были попытками решить накопившиеся проблемы, однако многие ее компоненты остались не реализованными на практике.

Иллюзии внутренние и внешние

Прогрессивная часть киргизского общества достаточно быстро поняла сущность и преимущество демократии, рыночной экономики и государства, основанного на праве. Главное преимущество было в том, что новые веяния раскрепощали внутренние возможности человека, давали ему новые возможности реализоваться. Гражданин становился личностью, обладателем частной собственности на материальные и духовные вещи, мог получать равные возможности для самовыражения и развития. Конечно потребовалось время, чтобы осознать это большей части общества, которое привыкло ранее жить по заранее определенной кем-то сверху схеме, когда все ее действия и поступки регламентировались централизованной администрацией. В условиях независимости многие руководители, хорошо ориентировавшиеся в прежней системе, оказались в растерянности, их советы и указания, их действия не приносили успеха. В такой ситуации большая часть общества оказалась в глубоком социальном шоке и надо отдать должное, что оно смогло быстро оправиться от него и начать созидательную деятельность. Радикальные шаги в новом направлении на построение демократического общества и рыночной экономики, дали свои плоды - Кыргызстан был принят международным сообществом, ему оказывалась поддержка и уже к середине 90-х Кыргызстану удалось преодолеть кризис и начать движение вперед. Внешне со стороны казалось, что теперь это движение будет необратимым.

Однако, конец 90-х годов показал насколько глубоко были иллюзии правительства, которое было не готовым к таким трудностям, как финансовый кризис, экологические катастрофы, угроза дефолта, обострение социальной напряженности.

Вместо того, чтобы мобилизовать силы для их решения, открыто сказав обществу в чем они заключаются, правительство пошло по пути популистских акций, теряя доверие народа. Можно с уверенностью сказать, что правительство упустило реальный шанс начать второй этап радикальных реформ когда не смогло использовать такие «окна возможностей», как трудности в свою пользу. Как раз в такие трудные времена можно было бы предложить радикальные реорганизации, направленные на создание нового государственного управления, эффективное реформирование экономики и политического строения. Ведь причиной многих проблем как раз и являлся неэффективный, некомпетентный, нечестный государственный менеджмент. Однако, на эту сторону вопроса правительство не обратило должного внимания, пока сами доноры и международные эксперты не указали ему, что неэффективное и непрозрачное государственное управление является главным тормозом реформ и что сейчас Кыргызстан уже не является лидером реформ как в середине 90-х. Правительству, можно сказать, не хватило честности в самооценке. И общество, когда поняло это, восприняло бездействие правительства очень критически.

Возможно это также способствовало нарастанию оппозиционных настроений к существующему режиму.

Фактически в стране к началу нового тысячелетия возник **тупик**.

Для достижения целей развития правительству нужно продвигать экономические и политические реформы. Но это невозможно без эффективного управления государством. В свою очередь для создания эффективного управления нужны реформы в управлении, а значит правительству нужно было начинать реформы с радикального изменения самих себя, своих институтов, методов управления, кадровой политики.

Кризис, при официальной благополучной картине роста экономики, на самом деле был очевидным. Фактически многие законы не работали. Например, закон о финансовых основах местного самоуправления должен был создать основы децентрализации, но так и остался на бумаге. Без ресурсов, без кадров, без механизмов реализации такие законы, а их

было достаточно много, просто не могли осуществляться на практике. Резко стало ощущаться отсутствие профессионалов в государственной службе. Выросла коррупция. Экономические реформы не шли дальше исполнения программных финансовых показателей МВФ.

Правительство, конечно же, пыталось еще запрыгнуть в уходящий поезд «целей тысячелетия», ставило достаточно амбициозные цели по сокращению бедности. Наконец, пришло понимание, что для достижения социальных целей и обеспечения роста экономики необходимы инвестиции. Причем, учитывая проблемы с внешним долгом, нужны были прямые инвестиции. Пришло понимание, что для привлечения инвестиций надо изменить инвестиционное поле в стране, сделать инвестиционный климат благоприятным для инвесторов. Определенная часть правительства пыталась в последние годы активизировать деятельность в этом направлении, предложив меры по дерегулированию экономики и децентрализации управления. Но опять же плохой государственный менеджмент даже хорошие начинания сводил на нет.

Анализ развития страны показал, что при решении многих вопросов, правительство страны, сталкиваясь с проблемой управления, тем не менее не стимулировало реформирование управления и переход ее на современные методы и стандарты. Защитный механизм и чувство самосохранения государственной власти не сработали не только из-за нежелания или неумения, но и из-за того, что этому вопросу не придавалось значения и необходимого внимания. Управление не смогло остаться независимым от традиционных норм и правил. Взамен прогрессивных демократических форм управления параллельно вводились квазиконституционные формы правления обществом, как народные курултаи (собрания), суды аксакалов (общественные суды старейшин) и прочее.

Непридание значения административной реформе явилось следствием того, что большинство руководителей государства просто никогда не имели опыта работы вне партийной номенклатурной централизованной системы управления. Негативы управления восполнялись до поры до времени технической помощью доноров. Но критические ошибки стали неизбежными и накапливаясь, к концу 90-х годов поставили страну на грань дефолта.

Международное сообщество также долгое время строило иллюзии, что «островок демократии» Кыргызстан, «любимый ученик МВФ», сможет неуклонно двигаться по пути реформ к заветной цели, послушно слушаясь рекомендаций. Однако, так было до определенного момента, потом проблемы накапливаясь привели к тому, что весь государственный аппарат оказался неэффективным, чтобы решать задачи и продвигать реформы. И только тогда, когда это стало очевидным и начались сбои в продвижении реформ, доноры срочно стали требовать от правительства реформирования государственного управления в Кыргызстане. Стало очевидным, что даже значительные инвестиции не спасут положения, если эти инвестиции и займы будут управляться не умелыми управленцами. В государственном масштабе нужно было обеспечить не только создание необходимого правового поля для инвесторов и эффективных институтов государственного управления, но и соответствующей внешней среды для бизнеса, включающую политическую стабильность.

Ну и конечно, такой большой иллюзией оказалась уверенность доноров, что демократию и свободный рынок можно построить только с помощью неправительственных организаций и развития гражданского общества – частного сектора, средств массовой информации, общественных и политических объединений. Надо признать, развитию гражданского сектора со стороны международных доноров были уделены значительное внимание и средства и это дало плоды. Но упущение заключалось в том, что при этом совсем недостаточно уделялось внимания развитию государственного управления, формирующей среду в которой живет и творит гражданское общество. Доноры не придали значения тому, что успех развития гражданского общества во многом определяется государственным управлением, тем, какие условия будут созданы государством для развития и тем, насколько эффективно государство справляется со своими неотъемлемо государственными функциями.

Выход из тупика

Сейчас новое правительство пытается выйти из тупика, и в качестве главного лозунга выдвигает - возврат доверия народа к себе и своим действиям. Для достижения этой цели делаются различные шаги, касающиеся отбора кадров на государственную службу, сокращения количества государственных структур, антикоррупционных мер и т.д. Но,

наш взгляд, эти шаги пока еще очень робкие и носят характер фрагментарных мер. Понятно, нынешнему недавно избранному правительству нужны быстрые популистические решения и это объективно диктуется политической нестабильностью стране. Но для реального выхода из тупика нужен системный подход в реформировании государственного управления. Иначе может произойти то же самое, что и с прежним правительством. Вопрос к правительству встанет уже завтра, когда закончится лимит доверия и закроется «окно возможностей».

Прежде чем приступить к более активным действиям, правительству надо осознать и попытаться ответить на вопрос: в чем заключается парадокс «свободный рынок и свободное общество и плохое управление»?

Если мы посмотрим на страны с переходной экономикой, то те из них, что достигли успеха в преобразованиях и смогли решить поставленные задачи (например такие страны как, Китай, Вьетнам), добились успеха в основном благодаря наличию в стране «дееспособных» (well functioning) государственных институтов. Здесь понятие «дееспособности» включают в себя такую взаимосвязь, как «необходимые и качественные законы» – «сильные институты управления» – «эффективная реализация законов». При этом другие составляющие успеха, такие как методы перехода к рынку и скорость осуществления перехода, играют не такую существенную роль и уходят на второй план.

Многие разумные вещи уже заложены в таком понятии, разработанном международным сообществом, как «добросовестное управление». Мы уже отмечали выше, что эта концепция была взята на вооружение еще прежним правительством. Но не глубокое понимание ее сути и механизмов реализации со стороны правительства, на наш взгляд, не позволило ей стать реальным идеологическим оружием правительства и гражданского общества.

Нужно однозначно рассматривать, что задача построения добросовестного управления состоит из двуединой задачи – построения демократического и эффективного управления. Невозможно достичь цели, решив только одну из задач. Добросовестное управление - это системная вещь и решать ее тоже необходимо системно. Попытки прежнего правительства демократизировать управление (меры по децентрализации управления, введение общественных бюджетных и парламентских слушаний, привлечение к разработке стратегии гражданского общества), не могли дать ощутимых результатов без

параллельных мер по повышению эффективности управления (изменение процедуры принятия решения, введение системы мониторинга и оценки, реорганизация государственного управления и государственной службы). Еще хуже, что такие половинчатые меры своей безрезультативностью, дискредитировали саму идею демократического управления в Кыргызстане. А это на фоне ухудшающегося государственного управления и роста коррупции, выглядело не самым лучшим образом, все больше напоминая популизм.

Новому правительству однозначно нужно учесть, и это наше глубокое убеждение, что демократическое управление – это только необходимое условие для устойчивого развития общества, но не достаточное. Необходимость ее очевидна, но воспользоваться ее плодами можно только при условии, что меры по демократизации будут сопровождаться и согласовываться с другими мерами по повышению эффективности государственного управления в целом.

На наш взгляд, сопряженность вопросов демократизации и повышения эффективности заключается в том, что через повышение демократического компонента в государственном управлении (участие заинтересованных групп гражданского общества в принятии решения, мониторинге и оценке, общественных бюджетных слушаниях и т.д.) можно добиться существенного улучшения эффективности управления. Конечно, демократизации управления не достаточно для построения «дееспособного» государства, но это необходимо для достижения цели.

В свою очередь, постепенное повышение эффективности управления может стать необходимой базой для реальных демократических преобразований. Здесь четко прослеживается взаимная неотъемлемая связь двух компонентов добросовестного управления.

Второй урок самостоятельности

Кыргызское общество быстро освоило первый урок самостоятельности – оно смогло динамично осуществить переход к новому состоянию с рыночными принципами в экономике и демократическими институтами в общественной жизни. Успешность преобразований во многом была следствием того, что общество поняло и приняло сущность и пользу от демократии и свободного рынка, несмотря на огромные издержки переходного периода. Источником неуспеха преобразований являлась слабость государственного аппарата управления. Государство не смогло

быстро переориентироваться на новые задачи и функции, аппарат его остался старым, громоздким, плохо обновляемым. Способы и методы работы государственных структур, государственных служащих приходили в противоречие с духом свободного рынка и демократии.

Для изменения ситуации и придания нового импульса рыночным и демократическим преобразованиям кыргызскому обществу, на наш взгляд, нужно освоить **второй, не менее важный урок – перейти к построению эффективных институтов управления государством.**

При этом речь должна вестись не только о собственно государственном управлении, но общественном управлении. Правительство не может решить поставленные задачи в одиночку, нужна энергия общества, народа, и правительство должно честно объяснить обществу, что оно хочет изменить и как она будет это делать.

Анализ политической и экономической ситуации с очевидностью показывает кризис государственного управления. Кризис, который наступил после нескольких лет стагнации и разрешился сменой власти, путем народного возмущения против старого режима. Мы попытались проанализировать барьеры на разных направлениях развития общества, соединить их и отыскать связующие нити. Практически все истоки проблем ведут к неэффективности управления. Возможно при наличии достаточных природных ресурсов можно было бы нивелировать эту проблему. Однако Кыргызстан не имеет такой возможности и поэтому проблема управления при оценке социально-экономического положения страны выступает особенно выпукло. Можно сказать, что управленческий потенциал играет в новейшей истории Кыргызстана первостепенную роль. Он может сыграть и положительную роль, как в первые годы независимости (позволившие провести радикальные реформы в короткие сроки), а может сыграть и отрицательную роль, результатом которого стал огромный внешний долг и рост коррупции. Как распорядиться эффективно имеющимися незначительными ресурсами для достижения целей развития? Это дилемма, но вполне имеющая достойное решение.

Мы считаем, что сейчас очень важно для нового правительства поставить и решить главную задачу - добиться эффективности и демократичности управления.

Мы предлагаем в качестве **государственной идеологии в области управления** принять построение дееспособного института

управления государством через повышение ее эффективности и профессионализма кадров («профессиональный Кыргызстан»).

Это должно стать главной идеологией, первым приоритетом, основной задачей правительства.

Понимание, что это важно для страны и может дать эффект в ближайшие годы при целенаправленной работе правительства, должно стать основой ее политической воли. Для достижения этой цели должны работать все ветви власти.

Какие решения предлагаются для решения задачи в области управления:

1. Меры по реформе политического управления (исключение возможности автократического управления, четкое разграничение полномочий и ответственности между ветвями власти, создание возможности для развития партий);
2. Меры по реформе государственного управления (дебюрократизация и дерегулирование, функциональный подход, нацеленный на уточнение задач, приоритетов, ликвидацию дублирующих, лишних функций, конфликта интересов);
3. Меры по радикальному изменению процедур принятия решения на всех уровнях – участие профессионалов, независимость и альтернативность оценок;
4. Меры по изменению всей системы подбора и расстановки кадров на государственной службе (меритократический подход, основанный на профессионализме, гарантии, мотивации);
5. Меры по разработке критериев оценки эффективности управления (критерий – конечный результат, гласность и независимость оценок).

Конечно, нам можно возразить, что в стране сегодня существуют куда более тяжелые проблемы, чем проблема эффективности государственного аппарата. Например, коррупция и бедность. Но ни странно ли, что столько уже говорится в стране об этих проблемах, а результатов почти не видно. Очень важно правильно идентифицировать проблемы, тогда легче намечать и проводить необходимые меры.

В нашем залоге, когда мы считаем главной проблемой плохое управление, становится понятным, что результатами плохого управления являются и коррупция и бедность. Сколько бы правительство не

провозглашало борьбу с этим злом, если она не умеет и не хочет бороться, дело не сдвинется с мертвой точки.

Коррупция, бедность и другие системные проблемы – это по большому счету следствия неэффективного государственного управления.

Чтобы искоренить коррупцию и бедность, бороться прежде всего надо за повышение эффективности и демократичности государственного управления. Результаты такой борьбы окажут синергетический эффект на снижение бедности и коррупции.

Главной стратегической задачей и приоритетом государства на текущем этапе развития должно стать **создание нового менеджмента, базирующегося на классе молодых профессионалов нового типа**, способного эффективно решать экономические задачи. Это должно стать реальным ответом на основные вызовы времени – бедность и коррупцию. Идея простая и понятная всем, и прежде всего бизнесу, будет воспринята позитивно всем гражданским обществом, которое должно активно участвовать в реформировании управления.

Эффективное государственное управление должно создать базу для решения социальных и экономических проблем. Демократическое развитие общества при этом станет основой саморегулирования процессами развития. В этом контексте станут реальными абстрактные сейчас лозунги: «исполнительная власть – для народа», «парламент – выразитель чаяний народа» и др.

Исполнительная власть должна профессионально (качественно и в срок) оказывать услуги обществу и деятельность ее должна быть открытой и подконтрольной обществу. Объединение общества на основе экономического возрождения станет практически достижимой задачей. Такой ход развития позволит минимизировать национальные, трибалистские, религиозные и региональные составляющие барьера на пути развития.

Роль международного сообщества в этих условиях становится вполне понятной и осязаемой для страны – оказание поддержки реализации государственного приоритета, направленного на демократизацию управления и повышения ее эффективности. Причем помощь эта должна оказываться стране в обмен на реальные результаты, которые будут

продвигать реализацию идеи создания демократического дееспособного государства.

Путь на создание такого мобильного демократического государства станет альтернативой разворачивающемуся в регионе всплеску исламизма и попыток происламистских сил в регионе навязать свой путь развития.

Выбор приоритета в реформировании государственного управления

Перечисленные выше меры по реформе государственного управления, при соответствующей идеологической поддержке, будут существенным контраргументом трайбализму и регионализму в управлении, потому что принципы меритократии при надлежащем исполнении и кураторстве руководства страны - президента, парламента, правительства и гражданского общества, сделают несовместимыми другие альтернативы. Если же ужесточить санкции и ввести уголовное преследование за отход от принципов меритократии, то это будет серьезной заявкой на то, чтобы радикально изменить ситуацию в области государственной службы. Безусловно в этот процесс должны включиться руководители и судебной ветви власти.

Результатом реформ государственного управления должен стать мобильный, честный, профессиональный государственный аппарат.

Наиболее тяжелый вопрос для решения поставленных задач - вопрос перехода к меритократии в системе государственной службы. Он, конечно связан и с вопросами реформы оплаты труда, системой гарантий и мотиваций, менталитета.

Наиболее чувствительный вопрос для общества – кадровая политика правительства. Этот вопрос всегда был ареной политических баталий.

В Кыргызстане особенно сильна связь кадрового вопроса и вопроса трайбализма в политике. Поэтому понятна связь решения этой проблемы для правительства и его цели – вернуть доверие народа. Что мы могли бы предложить здесь?

Сейчас, как и у прежнего правительства, существенной является проблема с нехваткой профессиональных кадров в ее рядах. Причин этому много, включая заработную плату и многие другие причины, которые мы частично затронули выше. Вопрос в том, как решить эту проблему?

Понятно, что реформа системы государственной службы займет не мало времени, возможно лет 5-7. Правительство уже объявляло конкурс на должности руководителей, но по заявлению самого премьер-министра, мало кто откликнулся на призыв. Многие, кто работает в международных проектах, в бизнесе имеют хорошее образование. И они бы пришли (как приходили в начале 90-х), но сейчас система государственной службы настолько коррумпирована, настолько дискредитировала себя (не считая немногих честных профессионалов высокого класса, которые остались там и продолжают работать, наверное, чисто из патриотических чувств или из-за того, что им трудно переориентироваться с годами), что профессиональная и честная молодежь, если есть хоть какая-то альтернатива в выборе работы, выбирает ее, а не госслужбу. Низкая зарплата, отсутствие гарантий и мотиваций – главные барьеры для привлечения молодых профессионалов в систему государственной службы. И это не больше чем иллюзии надеяться, что кто-то добровольно придет в систему государственной службы из международных проектов, из тех кто работает за границей по специальности или из бизнеса. Речь конечно о профессионалах.

Что можно предложить в качестве решения? Опять же международный опыт, который уже проверен. В тех же престижнейших финансовых институтах есть такие программы как «молодой профессионал». Конкурс чрезвычайно сложный, но при прохождении его, молодой человек получает особую протекцию руководства – для него готовится специальная программа продвижения по карьерной лестнице, открываются новые возможности для роста и повышения квалификации, более широкие просторы для будущего занятия управленческих позиций с хорошей зарплатой. Аналогичное можно было бы организовать в Кыргызстане. Нам кажется, что из 5 тысяч государственных служащих всегда можно отобрать 30-50 наиболее подготовленных, одаренных менеджеров, отвечающих жестким требованиям конкурса. Причем конкурсная комиссия должна включать в свой состав независимых специалистов, включая международных, чтобы обеспечить объективность отбора. Для победителей необходима индивидуальная программа мотиваций и гарантий. Они должны стать достоянием всего общества. Условия должны быть с ними контрактными. Программа должна предусматривать карьерный рост после сдачи тестов, повышение квалификации как внутри страны, так и зарубежом по специальным программам. Аналогичная программа со своей спецификой может быть предложена для выпускников вузов, но не на руководящие должности.

Такая программа могла бы быть поддержана донорами, как международными, так и местными.

Предлагаемый подход конечно рассчитан на то, что параллельно будет развиваться работа в целом по реформе государственной службы и не имеет целью заменить ее.

Ну и конечно, в новом Налоговом Кодексе надо, наконец, сделать серьезный шаг на то, чтобы сделать существенные преференции для тех, кто тратит свои средства на повышение квалификации и в целом на образование.

Предложения в области экономического управления

Для развития и роста экономики, можно еще раз подчеркнуть, прежде всего нужна стабильность. Наиболее общие цели в области экономики это сохранение макроэкономической стабильности, снижение внешнего долга и создание условий для развития бизнеса.

Но приоритетом и в экономике, на наш взгляд, сейчас должно стать повышение профессионализма в управлении, снижение административных бюрократических барьеров для развития бизнеса. Все что прозвучало в выше по реформе государственного управления, должно найти отражение в экономических преобразованиях и дать прямой эффект для достижения экономических целей. Государство должно научиться эффективно управлять экономикой, а это означает, должно создавать более благоприятный инвестиционный климат, снижать административное вмешательство в экономику. И на это должны быть ориентированы ведомственные приоритеты. Критерий при отборе специалистов должен быть один – компетентность.

Все остальное, налоговые и таможенные ставки и администрирование, внешнеэкономические условия должны быть подчинены решению этой задачи – создание благоприятного инвестиционного климата, привлечение прямых инвестиций и достижение результативности от инвестиций. Критерий для выбора приоритетов в производстве товаров и услуг должен быть один – конкурентоспособность предприятия. Если производство конкурентоспособно - значит приоритетно. Только такие жесткие цели могут привести к успеху при ограниченности финансовых ресурсов для развития. Тянуть же искусственно неконкурентоспособные

производства, создавая для них привилегии и предоставляя государственные субсидии, как показывает международная практика, ничего не дает и такой путь развития ни к чему хорошему не приводит. Такие предприятия не могут работать самостоятельно, убивают конкуренцию и увеличивают коррупцию в стране. К тому же Кыргызстан не такое богатое государство, чтобы проводить протекционистскую политику.

Условия для всех предприятий должны быть равными. Государство должно однозначно поставить барьер всякому неправовому вмешательству в деятельность предприятий, приводящих к увеличению его издержек и уменьшающих его конкурентоспособность. Независимо от того, является вмешательство административным или криминальным.

Предложения в области демократического управления

В области демократического управления надо начинать с конституционной реформы для внесения таких изменений в основной закон, которые были бы направлены на дальнейшее развитие демократии и прав человека.

Прежде всего необходимо внести изменения которые бы поставили бы барьер для установления в стране автократического режима. Необходимо провести следующие реформы:

- перераспределить полномочия и ответственность между ветвями власти, чтобы уравновесить их участие в общественной жизни и перейти к парламентско-президентской форме правления;
- создать возможности для развития партий и обеспечить основы для перехода к партийным спискам при избрании в парламент;
- усилить систему подконтрольности государственного управления со стороны гражданского общества;
- усилить участие гражданского общества при принятии государственных решений;
- обеспечить прозрачность деятельности государственных структур;
- принять меры по защите частной собственности, прав человека.

С точки зрения демократичности управления, эти меры должны исключить дублирование в управлении ветвей власти, исключить конфликт интересов, позволить более качественно предоставлять услуги обществу со стороны государства, более рационально распределять общественные блага.

Предложения в области создания государства, основанного на праве

Выше мы говорили, что неисполнение законов в Кыргызстане приняло катастрофические размеры, поэтому задача, которое поставило перед собой нынешнее правительство – вернуть доверие народа, во многом будет касаться и вопроса возвращения доверия к законам. Что сделать можно в ближайшие годы? Можно радикально изменить саму процедуру принятия законов и других важных для общества нормативных документов, исключив возможность субъективных корыстных интересов («захвата государства») и предусмотрев участие гражданского общества.

Правительству надо разработать и принять четкие процедуры, закрепленные нормативными и правовыми актами, согласно которым все серьезные решения должны обязательно проходить оценку независимых специалистов. В международной практике существуют методы оценки регулятивного воздействия решений и эти методы должны применяться в Кыргызстане. Следует заслушивать мнения не только заинтересованных отраслевых министерств, но и других заинтересованных групп общества, на которых может отразиться принятие решения. Разрабатываемые и принятые решения должны быть открыты для общества. Таким образом, такие процедуры помогут снизить возможность принятия некачественных решений и повысят доверие общества к правительству и его решениям.

Такая реформа процедур принятия решения не потребует значительных ресурсов, но может дать значительный экономический эффект и существенно снизить коррупционные решения.

Заключение

Нынешние проблемы и в политике и в экономике Кыргызстана напрямую связаны с проблемой неэффективности государственного управления. Проводя политические, экономические и социальные реформы, и правительство и международные доноры не придали значения необходимости реформирования самого правительства. В этих

условиях патологии кыргызского общества стали серьезным барьером на пути демократизации управления, разрушая основы государства.

Сейчас, когда демократическим идеям в Кыргызстане сделан серьезный вызов со стороны оппонентов, появляется новая возможность продемонстрировать, что главная идея, способная двинуть общество вперед остается неизменной – построение свободного общества и свободной экономики. Но для возрождения идеи и достижения этой цели правительству потребуется радикально реформировать государственный аппарат и институты, сделав их небольшими, мобильными, профессиональными и честными.

Народ Кыргызстана, получив независимость в 1991 году, бесповоротно, раз и навсегда сделал свой выбор – построение свободного общества. Демократические принципы глубоко вошли в сознание людей и даже сегодня, когда демократические идеи проходят серьезное испытание, кыргызское общество имеет достаточный потенциал, чтобы осуществить второй шаг радикальных реформ.

Талайбек Койчуманов является профессором, доктором экономических наук. Им опубликовано около 70 научных работ. В 2002 году получил премию Организации Экономического Сотрудничества в области экономики. В 90-е годы являлся министром экономики, затем министром финансов Кыргызской Республики, имеет опыт работы по переходу к рыночной экономике. В последние годы занимается преподавательской и исследовательской деятельностью и работой в международных проектах в области реформы государственного управления. В настоящее время проходит стажировку в Университете Джонса Хопкинса (США) по программе Фулбрайт.

Джоомарт Оторбаев, исполнительный директор Общественного объединения (ОО) «Инвестиционный круглый стол», бывший вице-премьер-министр Кыргызской Республики по экономическому развитию, торговле и инвестициям. Карьера Д. Оторбаева связана с его деятельностью в частном и государственном секторах, а также в сфере науки и образования. Работая в частном секторе, он был руководителем корпорации «Филипс Электроникс» в Кыргызской Республике. В настоящее время является исполнительным директором ОО «Инвестиционный круглый стол», председателем кыргызско-турецкого делового совета. Продолжительное время он работал вице-премьер-министром Кыргызской Республики по экономическому развитию, торговле и инвестициям, секретарем Консультативного совета по иностранным инвестициям, заместителем Председателя Совета по экономической политике и заместителем Председателя Госкоминвеста Кыргызской Республики, специальным представителем Президента Кыргызской Республики по привлечению иностранных инвестиций. На международной арене Д. Оторбаев являлся Председателем экономического совета СНГ, управляющим от Кыргызской Республики в Европейском банке реконструкции и развития, представителем Президента Кыргызской Республики по оказанию экономической помощи Афганистану. Работая в области науки и образования, он являлся профессором Кыргызско-Российского (Славянского) университета, технологического университета Эйндховена (Нидерланды), Кыргызского национального университета, Национальной Академии наук Кыргызской Республики. Д. Оторбаев в 1978 г. окончил Ленинградский государственный университет, затем в 1981 г. аспирантуру Физического института АН СССР. В 1989 г. он защитил докторскую диссертацию в институте общей физики АН СССР.

Фредерик Старр возглавляет Институт Центральной Азии и Кавказа и Программу по Изучению Шелкового Пути, совместный трансатлантический исследовательский центр. Он является профессором при Институте Углубленных Изучений Международных Отношений им. Пола Нитце, университет Джонса Хопкинса, Вашингтон, Округ Колумбия. Проф. Старр получил образование в Йельском университете, Кембридже и Принстонском университете, где он преподавал историю. Является директором – основателем Института Кеннана по Углубленному Изучению России при центре Вудро Вильсона в Вашингтоне, в течении одиннадцати лет являлся президентом Оберлин Колледж, штат Огайо и президентом Института Аспен. Проф. Старр основал Фонд Большого Нового Орлеана, является попечителем Фонда Евразия и в течении десяти лет являлся членом наблюдательного совета Фонда Братьев Рокфеллер. Является получателем пяти почетных титулов и членом Американской Академии Искусств и Наук.