

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

ТОКСОБАЕВ Б.Т.

к.э.н., доцент

ualibrary@mail.ru

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о необходимости усиления, углубления и совершенствования процессов взаимодействия органов государственного управления КР в связи с увеличением количества различных вызовов и угроз для экономической безопасности страны.

Ключевые слова: государство, экономика, макроэкономика, политика, безопасность, управление, спрос, предложение.

Abstract: This given paper discusses the needs to gain, deepening and improve the interaction of government of the Kyrgyz Republic in connection with the number of different challenges and threats to the economic security of the country.

Key words: state, economy, macro economy, policy, security, management, demand and supply.

В условиях глобализации мировой экономики, роста влияния внешних факторов на социально-экономическое развитие Кыргызской Республики, а также в связи с увеличением количества различных вызовов и угроз для экономической безопасности страны, возникает необходимость усиления, углубления и укрепления процессов взаимодействия органов государственного управления Кыргызской Республики при разработке и реализации макроэкономической политики.

Вопросы взаимодействия государственных органов между собой являются очень важными при реализации макроэкономической политики, но к сожалению не нашли полного отражения в теоретическом и методическом аспектах ни в отечественной литературе или нормативно-правовых актах. В связи с этим, мы изучили проблемы и вопросы взаимодействия органов государственного управления и произвели попытку, разработать механизм по упорядочению процессов взаимодействия государственных органов управления.

Анализ взаимоотношений государственных органов между собой показывает, что их взаимодействие продиктовано необходимостью решения следующих задач:

- формирование единой государственной позиции по формам и методам государственного управления;
- выработка и реализация согласованной макроэкономической политики;
- повышение эффективности государственного управления;
- обмен служебной информацией.

Учитывая взаимоотношения государственных органов, можно выделить 4 уровня взаимодействия между ними:

1. Взаимодействие высших органов государственного управления (Аппараты Президента, Правительства, Жогорку Кенеша) между собой;
2. Взаимодействие высших органов государственного управления с государственными органами, в т.ч. местными государственными органами;
3. Взаимодействие государственных органов между собой, в т.ч. с местными государственными органами;
4. Взаимодействие государственных органов с подведомственными и территориальными структурами.

То есть, мы говорим как о вертикальном, так и горизонтальном взаимодействии государственных органов. Вертикальное взаимодействие подразумевает связь государственных органов с подведомственными структурами, а горизонтальное - связь государственных органов между собой. Схематично, это можно изобразить следующим образом (Рис.1)

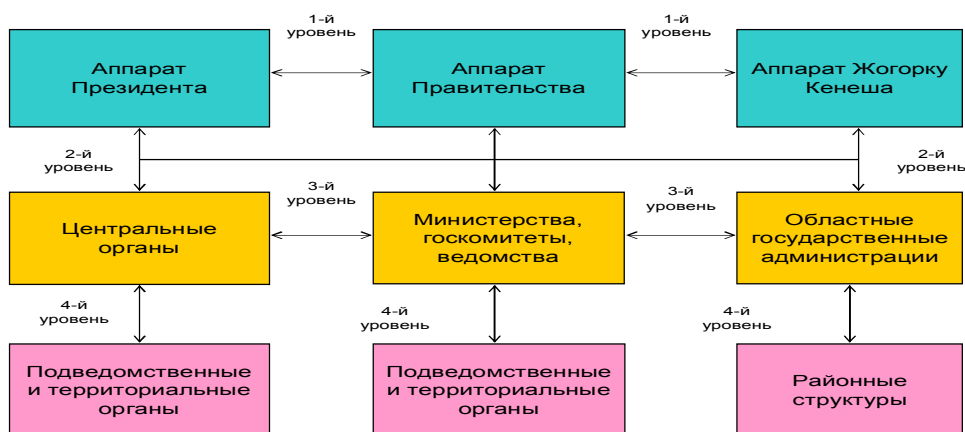


Рис.1 Схема взаимодействия государственных органов в Кыргызстане (составлено автором)

При этом государственными органами должны соблюдаться следующие принципы взаимодействия:

- наличие механизма порядка взаимодействия;
- наличие перечня вопросов, подлежащих обязательному согласованию;
- оперативность;
- достоверность;
- полнота сведений;
- качество информации.

Международный и отечественный опыт показывает, что государственные органы взаимодействуют друг с другом в следующих первоочередных случаях, требующих совместного рассмотрения вопросов:

1. При разработке текущих проектов нормативных правовых актов (законов, постановлений и распоряжений правительства), так как, например, в соответствии с регламентом Правительства Кыргызской Республики проекты решений правительства, инициированные государственными органами, должны в обязательном порядке согласовываться с другими заинтересованными государственными органами.

2. При разработке и реализации государственных стратегий, программ, прогнозов социально-экономического развития и проектов государственного бюджета. При этом практикуется создание межведомственных комиссий, рабочих групп и совместное обсуждение разрабатываемых документов на совещаниях и рабочих встречах.

3. При разработке и реализации денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в целях управления ликвидностью в экономике страны и недопущения резких колебаний спроса и предложения, что может привести к неожиданным изменениям в ценообразовании. В данном случае обязательно согласованное взаимодействие между Национальным банком и Министерством финансов, где Национальный банк регулирует объем денежной массы в стране путем изменения учетной ставки и нормы обязательных резервов для коммерческих банков и проведения операций на рынке государственных ценных бумаг.

4. При регулировании объемов золото-валютных резервов страны. Здесь также требуется взаимодействие Центрального банка, Министерства финансов и Министерства экономики, которые совместно решают необходимость и условия изменения объемов золото-валютных резервов в целях реагирования на состояние мировых валютных рынков и рынков золота.

5. При решении вопросов, связанных с принятием важных политических решений, которые могут серьезно повлиять на ситуацию в экономике страны.

6. При осуществлении координации деятельности государственных органов высшими органами управления при решении отдельных вопросов.

За период независимости Кыргызской Республики государственные органы использовали множество механизмов совместного взаимодействия, в т.ч. создавали многочисленные межведомственные комиссии, группы, советы, а при правлении бывшего Президента К. Бакиева, был даже создан отдельный высший государственный орган – Центральное агентство по развитию,

инвестициям и инновациям (ЦАРИИ), деятельность которого, практически подменяла Правительство Кыргызской Республики.

С учетом характера рассматриваемых вопросов вышеотмеченные рабочие органы можно условно разделить на две группы:

1. Временные группы (комиссии, советы), образованные руководством республики (президентом, правительством) для выполнения разовых поручений или на определенный срок – до конца выполнения поставленной задачи. К ним можно отнести группы, созданные для решения разовых поручений, например, таких как, разработка проектов государственных концепций, стратегий, программ, планов экономического развития, методических документов, проведение научно-исследовательских и аналитических работ.

2. Группы (комиссии, советы), образованные руководством республики на долгосрочный период для решения повседневных или повторяющихся из года в год задач. К таким задачам, можно отнести следующие:

- разработка и реализация денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики в целях управления ликвидностью в экономике страны (определение объемов операций Министерства финансов и Национального банка в области обращения денежной массы и государственных ценных бумаг);

- разработка и корректировка прогнозов социально-экономического развития на краткосрочный и среднесрочный периоды;

- обеспечение общей координации и управления процессом реализации макроэкономической политики;

- определение приоритетов в политике текущих и инвестиционных государственных расходов в рамках государственного бюджета;

- выработка превентивных мер, связанных с изменениями внешней и внутренней социально-экономической ситуации;

- рассмотрение приоритетных экономических проектов и вопросов по эффективному использованию иностранных инвестиций.

Как показывает отечественный опыт, Кыргызская Республика довольно часто использует различные инструменты для организации взаимодействия государственных органов и принятия согласованных решений.

Вместе с тем, хаотичное создание и упразднение механизмов взаимодействия говорит о том, что не существует единой государственной политики и четко налаженных рычагов, а также методологии в области выработки и реализации макроэкономической политики, что, безусловно, негативно отражается на процессе принятия решений:

- снижается оперативность реагирования государственных органов на изменения внешней и внутренней среды;

- ухудшается качество и эффективность принимаемых решений;

- не учитываются предыдущие ошибки при принятии решений;

- не копится и не используется положительный опыт принятия решений;

- создаются предпосылки, препятствующие системному макроэкономическому развитию.

В этой связи, в целях повышения эффективности макроэкономической политики, а также во избежание рисков для экономического роста, требуется разработка четкого отлаженного механизма взаимодействия государственных органов, включающего направления, схему и порядок взаимодействия. Подобным механизмом может стать положение или инструкция, утвержденная решением Президента или Правительства, и обязательной для использования всеми государственными органами.

В настоящий момент действует следующий механизм взаимодействия государственных органов при разработке программных документов. На рисунке 2 показан действующий механизм взаимодействия государственных органов при разработке программных документов.

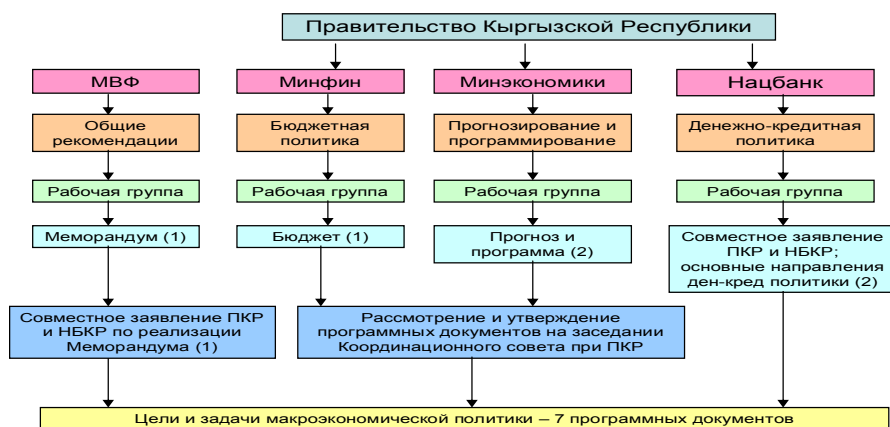


Рис.2 Существующий механизм взаимодействия государственных органов при разработке программных документов (составлено автором)

Вышеотмеченный рисунок демонстрирует, что при разработке макроэкономической политики на уровне государственных органов действует около 4-х рабочих групп, которые занимаются разработкой в общей сложности 7 следующих программных документов:

- Меморандум об экономической и финансовой политике на среднесрочный период, заключенный между Кыргызской Республикой и Международным валютным фондом;
- План мероприятий по реализации Меморандума об экономической и финансовой политике Кыргызской Республики, утвержденный совместным постановлением Правительства и Национального банка;
- Среднесрочный прогноз государственного бюджета;
- Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период;
- Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики;
- Совместное заявление Правительства и Национального банка об экономической политике;
- Заявление Национального банка о денежно-кредитной политике.

При этом три программных документа (прогноз, бюджет и программа) после их разработки рассматриваются на заседании Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике. Однако, необходимо отметить, что при разработке данных важнейших программных документов не рассматривается их научная и методологическая составляющая, т.е. данные документы не являются научно-обоснованными и привязаны друг к другу условно. Конечно же, такая практика может привести к некорректным прогнозным и бюджетным расчетам, в связи с чем, возникают риски не выполнения установленных целевых и прогнозных показателей. Кроме того, в связи с отсутствием в структуре Правительства специального органа, координирующего и возглавляющего научно-исследовательскую работу по окончательной подготовке программных документов, их содержание повторяется и дополняется, количество создаваемых рабочих групп и программных документов увеличивается, при этом цели и задачи в данных документах могут быть отличными друг от друга.

Нередко между органами государственного управления и ведомствами появляются разногласия по прогнозу развития отраслей экономики и соответственно по уровню ожидаемого ВВП, что связано с использованием различных методов прогнозирования. Поэтому в разных стратегических программных документах, разрабатываемых государственными органами, могут быть установлены различные прогнозные целевые показатели, что, безусловно, усложняет процедуру принятия правительственных решений по развитию экономики страны.

Таким образом, стратегические документы на сегодняшний день отличаются сложностью восприятия, значительным объемом, большим количеством целей и задач, трудностью мониторинга их выполнения. В связи с этим, возникла острая необходимость изменения существующего механизма взаимодействия государственных органов при разработке стратегических программных документов.

В идеале новым механизмом может стать создание так называемого Национального института стратегического развития (НИСР) и активное взаимодействие государственных органов с данным институтом по всем вопросам стратегического развития. В этом случае под руководством одного специального органа может разрабатываться единый программный документ, включающий в себя и

прогноз, и бюджет и программу развития, вместо 7 программных документов, разрабатываемых государственными органами на сегодняшний день. Ниже на рисунке 3 приводится схема предлагаемого механизма взаимодействия государственных органов.



Рис.3 Предлагаемый механизм взаимодействия государственных органов (составлено автором)

Национальный институт стратегических исследований ни в коем случае не должен являться надправительственной структурой (наподобие бывшего Центрального агентства по развитию), а его создание не должно ущемлять права соответствующих государственных органов. Его статус должен быть определен как научно-исследовательский институт при Правительстве Кыргызской Республики с функцией обобщения стратегических программных документов, выработки единой государственной или национальной программы, стратегических направлений и целей, разработкой научного обоснования этой программы. Внедрение нового механизма взаимодействия государственных органов при разработке стратегических программных документов имеет следующие плюсы и преимущества:

- наличие органа по координации и разработке единой государственной программы по дальнейшему развитию страны;
- сокращение количества стратегических программных документов с семи до одного и, соответственно уменьшение их объема;
- выработка единой государственной позиции по вопросам стратегического развития;
- уменьшается количество целей и задач, поставленных государством перед собой;
- отсутствует необходимость создания многочисленных межведомственных рабочих групп;
- применение научных подходов и методов при разработке стратегических программных документов, что повышает их качество и увеличивает возможности для достижения поставленных целей;
- облегчается работа по мониторингу выполнения стратегических программных документов государственными органами;
- парламент сможет рассматривать и утверждать единый целостный программный документ, включая бюджет страны и программу развития, вместо 3-4 программ развития, повторяющих и дополняющих друг друга;
- появляется четкая структура дерева целей и перечень задач для достижения устойчивого экономического роста.

Предложенный механизм, предусматривает тесное взаимодействие Министерства финансов, Министерства экономики, Национального банка и Национального института стратегического развития. Указанные министерства вместо подготовки ведомственных программных документов, таких как, прогноз, и бюджет, и программа развития, в большей части понятных только самим разработчикам, по данным вопросам будут взаимодействовать с Национальным институтом стратегического развития, который сможет взять на себя координирующую роль, обобщая работу вышеотмеченных ведомств по подготовке единого программного документа.

При этом данные ведомства должны заниматься только подготовкой и обоснованием финансово-экономических параметров, затем передать их для анализа и обобщения и подготовки научной базы в Институт стратегического развития для дальнейшей разработки единого

программного документа. Таким образом будет представлен единый научно обоснованный программный документ вместо трех или четырех документов, что, безусловно, облегчает весь процесс подготовки и реализации единой государственной программы.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем следующую структуру единого государственного стратегического программного документа, вместо множества уже существующих на данный момент.

Единый стратегический программный документ может быть назван как Национальная программа развития Кыргызской Республики (НПР), которая может быть среднесрочной и долгосрочной. Например, среднесрочная национальная программа может состоять из 4 разделов:

Раздел 1. Итоги социально-экономического развития Кыргызской Республики за прошедший период (анализ динамики ВВП, оценка развития реального сектора экономики, в т.ч. в разрезе регионов, а также финансового, банковского, внешнего сектора и социальной сферы, выявление препятствий, рисков и угроз для поступательного развития экономики).

Раздел 2. Прогноз социально-экономического развития Кыргызской Республики на среднесрочный период (определение прогнозных и целевых показателей развития отраслей экономики, формирующих структуру ВВП, по методу производства и использования ВВП, а также прогноз денежно-кредитных, внешних социальных и региональных показателей).

Раздел 3. Программа социально-экономического развития Кыргызской Республики на среднесрочный период (определение основных целей, задач и направлений макроэкономической политики, формирование перечня мероприятий по развитию отраслей экономики и регионов Кыргызской Республики для достижения целевых прогнозных показателей, установление конкретных сроков исполнения мероприятий, определение ответственных исполнителей и постановка ожидаемых результатов).

Раздел 4. Проект среднесрочного прогноза бюджета (СПБ), ориентированный на финансирование из государственного бюджета приоритетных мероприятий, определенных в предыдущем разделе (прогнозирование общих размеров доходов и расходов, дефицита/профицита государственного бюджета, финансовое программирование или прогнозирование доходов и распределение расходов государственного бюджета в разрезе статей, отраслей и государственных органов, определение бюджетной политики в соответствии с программой социально-экономического развития).

Таким образом, разработка подобного единого стратегического программного документа исключает вероятность возникновения в процессе его подготовки таких ошибок, как повторение, дублирование и разночтение. В итоге будет создан такой управляющий механизм, который сможет обеспечить повышение эффективности реализации макроэкономической политики, установить четкую взаимосвязь между прогнозами социально-экономического развития, бюджетом и стратегическими программными документами, улучшить процесс принятия правительственных решений, создать предпосылки для устойчивого экономического роста.