



Современное состояние местного самоуправления Кыргызской Республики: административные возможности и вызовы в развитии местных сообществ

Доклад на Форуме местных самоуправлений Кыргызской Республики
«Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов
Кыргызской Республики»
3 июля 2018 года, г. Бишкек

*Докладчик –
АЛЫМКУЛОВ Э. А.,
председатель правления
Союза МСУ КР, мэр г. Нарына*

*Подготовлено экспертами
Института политики развития
ДОБРЕЦОВОЙ Н. Н.,
ОРОЗБАЕВЫМ Б.*

Для реализации политики регионального развития органам местного самоуправления необходим достаточный потенциал и административные возможности, которые невозможно обеспечить без участия и поддержки государства. Данное выступление посвящено основным вызовам, которые необходимо решать совместными усилиями – силами самих органов МСУ и силами государства.

Вызов: неупорядоченное законодательство

Законодательная среда для административной работы органов носит экстремальный характер. В своей ежедневной работе органы МСУ должны руководствоваться 120 нормативных правовых актов:

- НПА, предусматривающие полномочия ОМСУ, приведенные в соответствие с законодательством о делегировании – 36 наименований;
- Другие НПА, предусматривающие полномочия ОМСУ – 84 наименования.

Данные НПА налагают обязанности на органы МСУ во всех сферах государственного управления и регулирования:

- избирательной системы и охраны государственных границ;
- бизнеса, промышленности и производства; здравоохранения;
- недропользования, сельскохозяйственных и земельных вопросов;
- культуры, образования и прав человека;
- статистики и нотариата;
- градостроительства, архитектуры и транспорта;
- торговли, налогов и финансов;
- силовых структур и чрезвычайных ситуаций;

- семьи, детей, труда и миграции;
- физической культуры, спорта и молодежи;
- экологии и охоты.

Обилие нормативных правовых актов, которые регулируют деятельность органов МСУ фактически приводит к тому, что органы МСУ просто не опираются в своей работе на законы, просто потому, что следовать всем им одновременно невозможно. Необходимо приведение законодательства, касающегося деятельности органов МСУ в порядок.

Вызов: кадровый потенциал и разграничение полномочий

Существующая система определения структуры и штатной численности органов МСУ не соответствует принципу местного самоуправления, согласно которому без ущерба для более общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление¹.

Законодательство устанавливает необходимые условия для решения этой проблемы, но на практике Правительство определяет типовую структуру и штатную численность исполнительных органов МСУ. Это правильно, потому что Правительство должно сохранять за собой контроль над предельной штатной численностью и заработной платой государственных и муниципальных служащих: государство не может позволить себе бесконтрольное разрастание бюрократического аппарата. Но, поскольку органы местного самоуправления решают вопросы местного значения силами своего аппарата, то и структура органа местного самоуправления и его штатная численность должна определяться самим органом местного самоуправления.

Сегодня численность работников органов МСУ установлена только по одному критерию – численности населения в муниципалитете, но не по функциональной нагрузке органов МСУ дополнительными функциями и полномочиями, отдаленности или приближенности территорий к центральным городам или районным центрам и т.д.

Однако стоит сказать, что сейчас органы МСУ не в состоянии определить необходимую им структуру штатного расписания, так как их полномочия носят размытый характер. На внутреннее управление в органах МСУ напрямую влияет отсутствие четкого механизма взаимодействия с государственными органами (разграничение полномочий, делегирование полномочий) и исчерпывающий перечень функций и задач органов МСУ.

По множеству вопросов взаимодействие с государственными органами сводится к бесконечной переписке, не приводящей к реальному результату. Так, каждый рабочий день каждый айыл окмоту получает почти три письма и пишет в ответ два с половиной письма. Понятно, что при штате в 7-12 человек и низком уровне квалификации такой объем корреспонденции не может быть качественно обработан и проанализирован, не могут быть подготовлены исчерпывающие и удовлетворительные ответы. При этом большая часть писем и обращений поступает в адрес органов МСУ не от граждан, а от государственных органов и иных организаций. Электронное управление даже в виде электронного документооборота внедряется крайне медленно, а органы МСУ, за редким исключением, продолжают работать в бумажном формате.

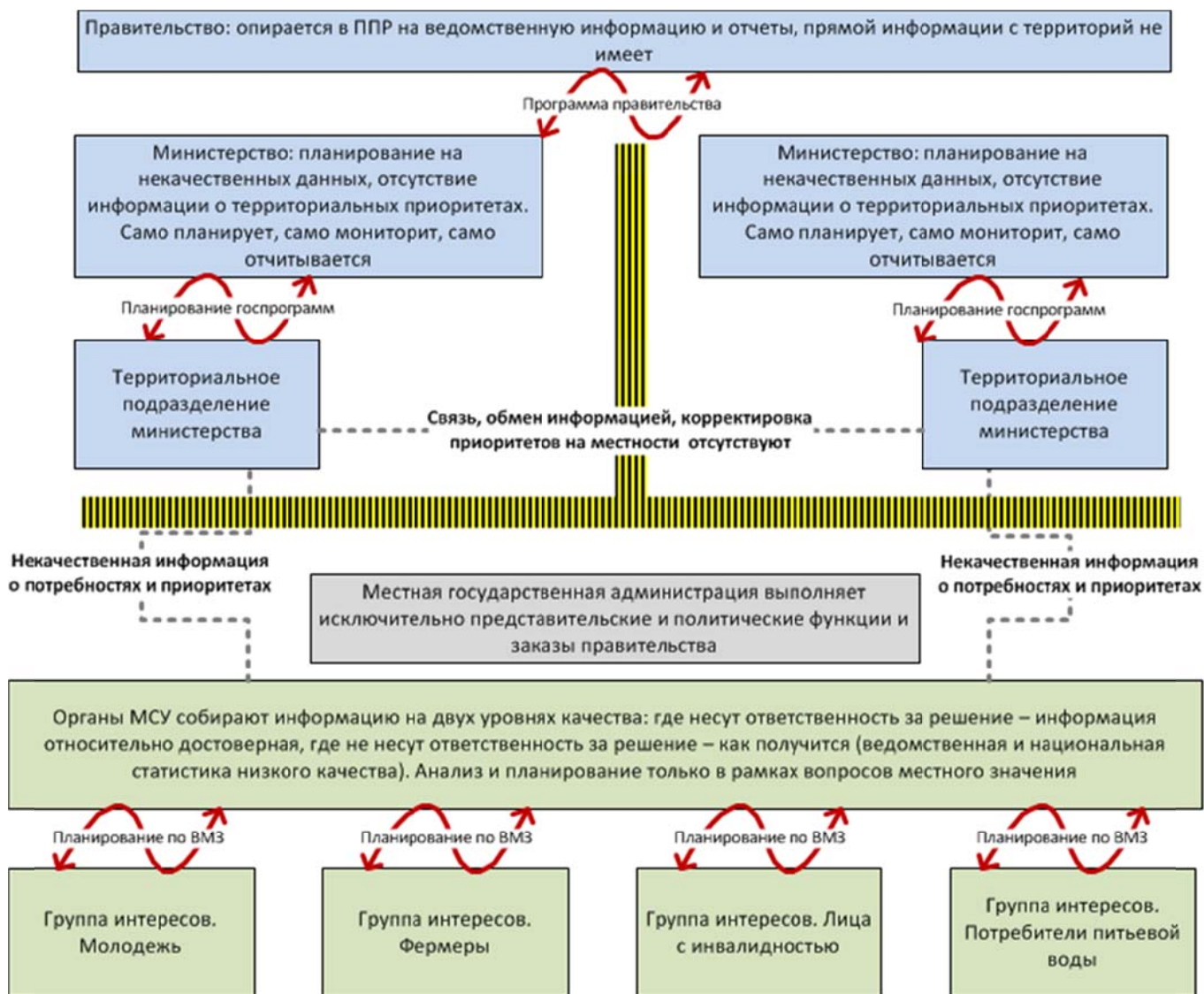
От четкого разграничения функций и полномочий органов МСУ и государственных органов зависит многое. Решение данного вопроса позволит увидеть реально необходимое количество штатных работников в органах МСУ, необходимую их специализацию и необходимый объем выравнивания местных бюджетов либо потребности в повышении его доходного потенциала.

Вызов: отсутствие единой системы планирования в стране в целом

Отсутствие регламентов и стройной системы планирования на местном уровне существенно влияет как на внутреннее муниципальное управление, так и на управление в стране в

¹ Статья 6 Европейской Хартии местного самоуправления.

целом. В Кыргызской Республике сложилась ситуация, при которой планирование разделено на два автономных цикла – государственный и муниципальный.



Отсутствие связи между этими циклами (системами) планирования порождает множество проблем, которые имеют непосредственное влияние на граждан. Во-первых, граждане, живущие в местных сообществах, не имеют возможности транслировать свои потребности государству, не видят отражения своих нужд в государственных программах. Во-вторых, государственные (секторные или тематические) программы не имеют эффективных механизмов реализации на местах, на уровне местных сообществ, в соответствии с ожиданиями потребностей семьи и гражданина. В результате определенную беспомощность перед лицом необходимости решения вопросов государственного и местного значения чувствуют как государственные органы, так и органы местного самоуправления, что порождает недоверие населения к способности власти обеспечить устойчивое развитие и достойные условия жизни².

Программы социально-экономического характера, разрабатываемые органами МСУ, часто носят формальный, поверхностный характер и создаются путем механического копирования мероприятий из прошлогодней программы. Бюджетный кодекс ввел требования о том, чтобы программы были основаны на потребностях местного сообщества, однако детальных механизмов

² Подробнее о вертикальных и горизонтальных разрывах в системе планирования см. Концепция согласованного регионального планирования. Модель планирования социально-экономического развития, основанная на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ в Кыргызской Республике. Институт политики развития, 2016 г.

того, как это делать и как доказать, что потребности сообщества учтены, не разработано на уровне государственной политики (хотя ряд органов МСУ применяют подобные методики).

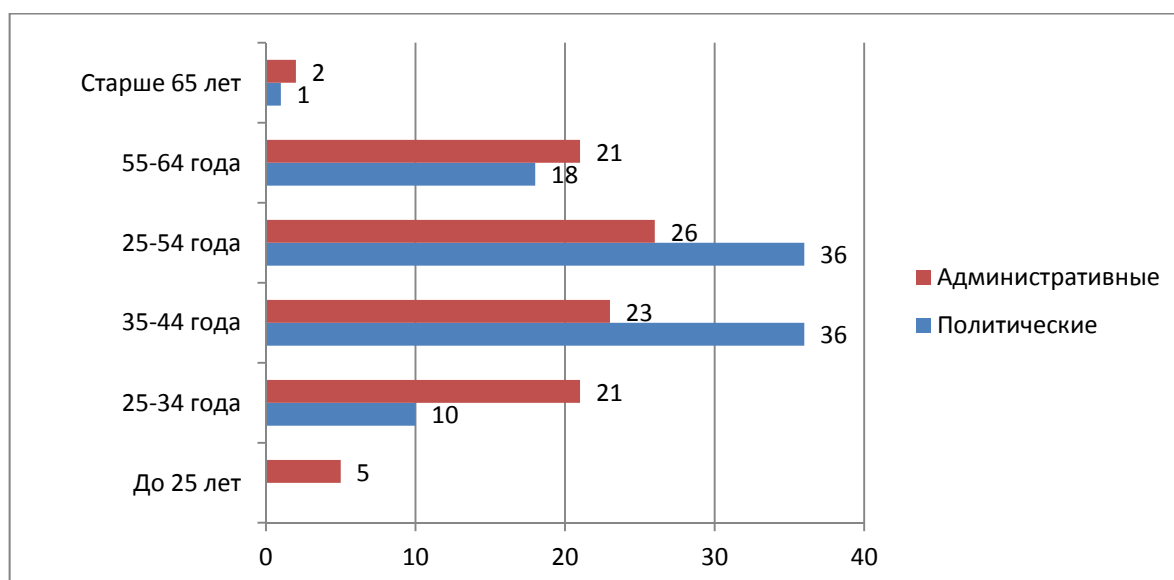
Наша ошибка в том, что мы под способами регионального развития понимаем часто только финансовые вливания, а нам необходима, прежде всего, система планирования и управления. Необходимо внедрить в Кыргызской Республике единую систему планирования, связывающую все уровни управления в решении сквозных задач.

Вызов: взаимодействие исполнительных органов МСУ с местными кенешами

Отсутствует синхронизация работы между местными кенешами и исполнительными органами МСУ, их планы автономны и не основаны на программах социально-экономического развития. Есть необходимость разработки типовых планов работы местных кенешей и его постоянных комиссий с методическими руководствами, где должны быть сгруппированы все вопросы, относящиеся к компетенции местного кенеша. Эти вопросы должны быть распределены по сессиям с учетом их актуальности и сезонности. Следовательно, с учетом плана работы местного кенеша, и исполнительный орган МСУ должен выстраивать свои планы работы. Такое синхронное движение работы должно создать удобство для исполнительного органа МСУ в представлении своего отчета или по исполнению поставленных задач.

Вызов: прохождение и состав муниципальной службы

Большую часть муниципальных должностей занимают лица старше среднего возраста, старше 35 лет. Молодежь не идет на муниципальную службу.



В органах МСУ высок уровень текучести кадров: 24,0 процента в 2016 году, 28 процентов – в 2015-м. Возникают проблемы с замещением вакантных должностей по разным причинам. Квалификационные требования к должности, на которую проводится конкурс, определяются айыл окмоту на основе типовых требований и на основе закона. Для замещения административной младшей должности требования к стажу работы не предъявляются, к уровню образования – высшее либо среднее профессиональное образование (снижены для муниципальных служащих). Тестирование – первый этап конкурса, затем предусмотрены практические задания и собеседование. ГКС организует только тестирование и не входит в состав конкурсной комиссии. Однако проблему с замещением вакантных должностей в айыл окмоту признают все. Одни главы говорят, что никто не подает на конкурс, другие – что кандидаты не соответствуют квалификационным требованиям, третьи – что кандидаты не могут пойти тестирование. Здесь необходима работа по совершенствованию системы прохождения муниципальной службы, включая поступление, проведение конкурса и тестирование, с учетом специфики муниципальной службы. При этом необходимо обеспечить равный доступ к службе, поступление и нахождение на службе профессиональных и квалифицированных служащих.

Ключевые вызовы, которые необходимо решать совместно с государством в лице Жогорку Кенеша КР и Правительства КР

Подводя итог сказанному, следует еще раз сформулировать вызовы, стоящие перед органами МСУ в отношении их административных возможностей, которые необходимо решать совместными усилиями – самих органов МСУ и государства в лице Жогорку Кенеша КР и Правительства КР.

Вызов: неупорядоченное законодательство

- Необходимо приведение законодательства, касающегося деятельности органов МСУ в порядок. Наиболее эффективный путь – разработка кодекса о местном самоуправлении, который по принципу гильотины гармонизирует противоречия в остальном законодательстве.

Вызов: кадровый потенциал и разграничение полномочий

- Необходимо приложить усилия для завершения процесса разграничения функций и полномочий органов МСУ и государственных органов. Решение данного вопроса позволит увидеть реально необходимое количество штатных работников в органах МСУ, необходимую их специализацию и необходимый объем выравнивания местных бюджетов либо потребности в повышении его доходного потенциала.

Вызов: отсутствие единой системы планирования в стране в целом

- Необходимо внедрить в Кыргызской Республике единую систему планирования, связывающую все уровни управления в решении сквозных задач. Эта система планирования должна стать основой регионального развития. Новая система планирования должна создать регионы и быть основанной на принципах пространственного планирования, экономической географии, с учетом нематериальных и экологических факторов.

Вызов: взаимодействие исполнительных органов МСУ с местными кенешами

- Необходимо ввести четкое планирование внутренней работы органов МСУ и взаимодействия исполнительных органов с местными кенешами. Жесткие процедуры взаимодействия повысят эффективность и помогут решить проблему трудных отношений мэрий и айыл окмоту с местными кенешами.

Вызов: прохождение и состав муниципальной службы

- Необходимы нестандартные меры по привлечению на муниципальную службу молодежи. Например, ввести призыв на муниципальную службу, обязав претендентов на работу в министерствах пройти школу муниципального служащего – отработать три года в мэрии или айыл окмоту.
- На переходный период необходимо сделать более гибкой систему муниципальной службы в отношении замещения вакантных должностей. Эти меры должны быть разработаны совместно с ГКС без ущерба для принципов гражданской службы, но с учетом сложившейся специфики ситуации в муниципальной службе.