



## Современное состояние местного самоуправления в Кыргызской Республике: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ в развитии местных сообществ

Доклад для Форума  
местных самоуправлений Кыргызской Республики  
«Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов  
Кыргызской Республики»

3 июля 2018 года

Докладчик:  
*САЛИЕВ Бахтияр Усманович*, директор  
Государственного агентства по делам  
местного самоуправления и межэтнических  
отношений при правительстве Кыргызской  
Республики

### Уважаемые участники Форума,

Этот год Указом Президента Кыргызской Республики С. Ш. Жээнбековым объявлен Годом развития регионов.

Развитие регионов невозможно рассматривать отдельно от развития местного самоуправления, и в этой связи сегодня мы собрались на Форуме с широким участием представителей Аппарата Президента, Жогорку Кенеша, Правительства Кыргызской Республики, государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества для обсуждения современного состояния и перспектив развития МСУ.

В Конституции Кыргызской Республики закреплено разграничение органов местного самоуправления и органов государственной власти в системе государственного управления и определен механизм их взаимодействия в решении общегосударственных задач.

Чтобы понять, куда мы движемся, каковы пути развития государственного управления и местного самоуправления и взаимоотношений между ними, нужно вспомнить сегодня историю развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Историю МСУ в Кыргызстане условно можно разделить на пять основных этапов, основными вехами которых служили крупные изменения в законодательстве о МСУ и в практике управления.

Изучение этих этапов дает возможность судить о роли местных сообществ, граждан страны в осуществлении функций управления и повышении уровня своей жизни в те или иные периоды истории страны. Важная особенность всех этапов развития МСУ – несинхронное развитие

политических, административных и финансовых возможностей. На каждом конкретном историческом участке вперед вырывались либо политические, либо финансовые возможности. Но время показало, что без синхронного развития всех трех «китов» местного самоуправления значительный прогресс невозможен.

**На первом этапе** принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый 19 апреля 1991 года, созданы Советы народных депутатов. Закон предоставлял местным Советам народных депутатов существенные права и свободы.

В 1994-1995 гг. в стране состоялись первые выборы депутатов сельских, поселковых и городских кенешей. Представительные органы МСУ нового типа резко отличались от прежних местных Советов народных депутатов не только по количеству (число мандатов было существенно сокращено), но и по качеству.

На втором этапе в 1996 году в Конституцию КР были внесены ряд изменений и дополнений, в том числе и в отношении дальнейшего развития МСУ в республике. Например, органы МСУ получили право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. В этом же году при сельских (поселковых) кенешах были образованы качественно новые исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту (сельские, поселковые управы). Тогда же в муниципальную собственность айылного округа были переданы все неприватизированные к тому времени объекты социальной инфраструктуры села.

**На третьем этапе (1998-2007 годы)** укрепляется местное самоуправление нового качества – появилась самостоятельная система исполнительных органов МСУ на фоне постепенного повышения возможностей для членов местных сообществ активно влиять на местное самоуправление.

К 2000 году все города республики перешли на местное самоуправление. Активно разрабатывалась и укреплялась конституционная, нормативно-правовая и организационная базы муниципальных органов управления. Было признано право МСУ на муниципальную собственность, в том числе и на землю.

В целях усиления внимания органов государственной власти к проблемам МСУ и обеспечения более тесного взаимодействия органов МСУ и государственного управления, в январе 2001 года в состав Правительства КР была введена должность министра по делам местного самоуправления и регионального развития (без портфеля). В декабре 2001 года на территории всей республики состоялись первые прямые выборы населением глав МСУ сел, поселков и городов районного значения, позволившие децентрализовать государственную монополию в сфере отбора руководящих кадров муниципальных образований.

В 2002 году была утверждена Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», принятая II Курултаем (съездом) представителей местных сообществ Кыргызстана. В 2003 году новая Конституция КР впервые установила, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть через систему органов государственной власти и органов МСУ. На основании новых конституционных положений, в 2003-2004 гг. приняты законы о финансово-экономических основах местного самоуправления, о муниципальной службе, о жамаатах (общинах) и их объединениях и другие. Также в 2004 году Правительство КР, первым среди постсоветских республик, приняло решение об установлении «Дня местных сообществ», который отмечается в масштабе всей страны в последнее воскресенье октября каждого года.

В октябре 2004 года состоялись всеобщие выборы в сельские, поселковые и городские кенешы, прошедшие на основе обновленного Кодекса КР о выборах. В них впервые широкое участие приняли политические партии и неправительственные организации, в результате чего из избранных 6737 депутатов местных кенешей 3003 депутата или 44,6% являлись членами разных политических партий.

В 2005 году проведены вторые прямые выборы глав МСУ, а также реформа межбюджетных отношений 2007 года, давшая муниципалитетам большие финансовые возможности.

**С апреля 2010 года начался новый этап развития местного самоуправления.** Конституция КР от 27 июня 2010 года внесла некоторые изменения и поправки в Раздел «Местное

самоуправление», в статье 111 определила, что систему органов местного самоуправления образуют:

- местные кенешы – представительные органы МСУ;
- айыл окмоту и мэрии городов – исполнительные органы МСУ.

Конституция КР установила, что исполнительные органы МСУ и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам. Это создало уникальный для республики шанс создать новую правовую базу МСУ, учитывающую весь национальный и международный опыт строительства системы местного самоуправления. Новая правовая база могла бы создать широчайшие условия для развития политических, административных и финансовых возможностей МСУ.

Однако государство было занято восстановлением социальной стабильности в стране и преодолением экономических последствий событий 2010 года, решением важных стратегических задач, связанных с национальной безопасностью. Поэтому решение вопросов развития местных сообществ и совершенствования системы МСУ не достигло ожидаемого уровня. Тем не менее, были достигнуты принципиальные позитивные результаты: вновь введен двухуровневый бюджет, восстановлено государственное агентство по делам местного самоуправления, усовершенствован институт муниципальной службы, создана государственная система повышения квалификации, новую жизнь сегодня получает Союз местных самоуправлений.

Безусловно, органы МСУ лучше знают обстановку на местах. Они решают и должны решать, как вопросы местного значения, так и делегированные государственные полномочия и функции. Цель при этом создавать хорошие условия жизни для граждан, особенно в регионах.

Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018-2022 годы, которая разработана и находится на стадии утверждения, предусматривает дальнейшую реализацию реформ в системе государственного управления и МСУ с применением программно-целевого подхода к ее реализации. Программа признает важность роли всех субъектов местного самоуправления - органов местного самоуправления, местных сообществ и граждан.

Задача государства – синхронно развивать и использовать политические, административные и финансовые возможности МСУ, обеспечить четкое разграничение функций между госорганами и ОМСУ, разработать и ввести в действие четкий регламент их взаимодействия, обеспечить органы МСУ ресурсами.

Пока есть случаи, когда полномочия разграничены не до конца, существует дублирование и размытая ответственность. Когда в отраслевых (специальных законах) ответственность за исполнение той или иной функции одновременно возложена на государственные органы и органы МСУ, а в результате ни те, ни другие эти вопросы не решают, либо имеет место дублирование и неэффективное расходование бюджетных средств. Например, такое происходит при работе с горнодобывающими компаниями.

Кроме того, государственная власть должна позаботиться также о том, чтобы интересы местных сообществ в полной мере учитывались в принятии решений на национальном уровне. Ведь гражданин не живет в пределах страны, он живет в пределах конкретного местного сообщества. При этом интересы сообщества и интересы государства могут вступать в конфликт.

Чтобы обеспечить баланс интересов, требуются специальные механизмы, диалог, переговорный процесс.

В сфере взаимодействия органов МСУ с государством и усиления роли органов в развитии регионов перед нами стоят сегодня две равно важные и срочные задачи:

- укрепление взаимодействия органов МСУ и государственных органов как частей единой управленческой системы, стыковка полномочий государства и органов МСУ таким образом, чтобы по каждому вопросу развития решения и исполнение проходили без задержек и достигали нужного результата;
- разработка и внедрение механизмов включения местных сообществ процесс принятия решений; механизмов поиска и нахождения баланса интересов между интересами нации и интересами местных сообществ.

Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики, как уполномоченный государственный орган,

действуя по поручению Правительства, предпринимает усилия по решению первой задачи: вносятся принципиальные изменения в ряд нормативных правовых актов, в том числе по решению назревшей проблемы финансирования делегированных государственных полномочий; разработан и вскоре будет утвержден регламент взаимодействия между органами МСУ и государственными органами; формируются предложения по созданию единой комплексной системы планирования социально-экономического развития, которая соединит местные и национальные планы развития, обеспечив их качественное исполнение.

Но важно помнить о том, что любое взаимодействие – это двусторонний процесс. Поэтому органы МСУ со своей стороны также должны проявить политическую зрелость, доказать, что они способны эффективно воспользоваться теми политическими возможностями и экономическими ресурсами, которые им предоставляет государство.

Все общество знает, что не только не зрелость, а и безответственность показывают отдельные местные кенешы, которые, преследуя групповые интересы, срывают выборы мэров, глав айыл окмоту, утверждение бюджетов и программ социально-экономического развития и социальной защиты населения, подрывают авторитет местного самоуправления, создают угрозу будущему демократии.

Правительство не может вести эффективный диалог с каждым органом МСУ в отдельности. Не только потому, что это требует огромных затрат, но и потому, что это чревато перекосами в принятии решений в ущерб или на пользу конкретных муниципалитетов. Здесь должен работать Союз местных самоуправлений, созданный по воле самих органов местного самоуправления. Он должен выражать консолидированное мнение органов МСУ, это мнение обязательно должно являться обобщенным мнением всех членов Союза. Нельзя допустить, чтобы органы управления Союза выражали мнение только отдельных МСУ или, еще хуже, личные мнения руководителей. Союз, чтобы стать партнером Правительства по диалогу, должен выстроить такую внутреннюю систему управления и согласования мнений, при которой ни у кого не будет сомнений в легитимности его позиции. Только при соблюдении этого условия государство будет воспринимать Союз МСУ как партнера по диалогу, как выразителя позиции органов местного самоуправления и местных сообществ.

Завершая доклад, хочу обратиться к органам местного самоуправления. Ваш труд велик и крайне важен – вы первыми от лица всего государства сталкиваетесь с проблемами гражданина, первыми пытаетесь решить их. Вы должны четко знать и неукоснительно исполнять свои полномочия, соблюдать законодательство и целевым образом расходовать средства местного бюджета. Но вы не только исполнители, вы и политики на уровне айылного аймака, города. Вы отвечаете не только за внутреннее развитие местного сообщества, но и за его внешние связи. Поэтому вы должны хорошо знать всю систему управления, уметь взаимодействовать между собой и с государственными органами, уметь вести профессиональный диалог с государством, бизнесом и обществом. Но в одиночку сделать это трудно, поэтому необходимы ваши усилия, ваш вклад в развитие вашей же собственной муниципальной ассоциации. Государство же со своей стороны, в лице Президента, Жогорку Кенеша и Правительства предпринимает и продолжит предпринимать усилия по обеспечению комплексного развития регионов Кыргызской Республики, ну а руками и вдохновителями регионального развития должны стать вы, органы местного самоуправления.

Еще раз: взаимодействие – двусторонний процесс, он требует усилий с двух сторон, взаимной ответственности, равного распределения нагрузки. Но зато потом победы и достижения мы будем считать общими.

Спасибо за внимание!