

Национальный доклад о развитии человека-2011-2012 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ



Новости процесса разработки. 15 июня – 15 июля 2011 г.

В выпуске:

- Из чего состоит Индекс институционального развития муниципалитета – инструмент измерения уровня муниципального развития? Стр. 2.
- Определена динамика расчета обновленных индексов человеческого развития. Стр. 3.
- Начались полевые работы по проведению социологического опроса граждан и сотрудников муниципалитетов в отношении местного самоуправления. Стр. 4.
- Мнения экспертов (глубинные интервью):
 - Болот Асанакунуов: Центр решает свои проблемы за счет местного самоуправления. Стр. 5
 - Гульнара Дербишева: Местному самоуправлению нужна революционная реформа. Стр. 9
 - Эркин Рахимбаев: Я не встречал противников реформ в местном самоуправлении. Стр. 13

Подробная информация о процессе разработки доклада размещена на сайтах:
<http://www.dpi.kg>, <http://www.open.kg/ru/mestnoesamoupr>, <http://nrhd.kloop.kg>

Индекс институциональных возможностей местного самоуправления (муниципалитетов)

Но чтобы сопоставить качество и темпы человеческого развития с уровнем развития местного самоуправления, авторы, местные и иностранные эксперты предлагают внедрить в Кыргызстане дополнительный индекс – Индекс институциональных возможностей муниципалитета. Это синтетический индекс, состоящий из наборов индикаторов в разных сферах муниципального управления, таких как фискальный потенциал, административный потенциал, экономический потенциал и другие.

Возможно, что предложенный индекс станет хорошим инструментом сравнительного анализа развития конкретных муниципалитетов внутри страны.

Индекс и показатели	Расшифровка
Индекс экономического потенциала	
Финансовые показатели деятельности предприятий нефинансового сектора	Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК
Зарплаты	Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК
Муниципальная земля	Возможно использование только одного показателя: либо по муниципальной земле, либо по землям ФПС. С точки зрения развития муниципалитета, свободные муниципальные земли предпочтительнее. С другой стороны, у городов практически нет земель ФПС. Планируется использовать относительный показатель – отношение площади земли к населению.
Земли ФПС	
Индекс фискальных возможностей	
Собственные доходы муниципалитеты, доля в бюджете	Будут запрошены данные в МСУ и в Минфине: налоговые и неналоговые доходы, включая трансферты (гранты).
Индекс возможностей местных услуг	
Вода и канализация	Данные о наличии водопровода и канализации в округе будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Вывоз мусора	Данные о объеме вывозимого мусора будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Уличное освещение	Данные о протяженности освещаемых частей улиц будут взяты из областных публикаций МСУ НСК. Деление на количество домохозяйств
Медицинское обслуживание и ФАП	Предлагается запросить данные о наличии в айыльном округе ФАПа, ГСВ, стационара. Относительный показатель: предлагается делить штат медработников на количество дворов
Детские сады	Предлагается делить число детей, родившихся в 2007 году в каждом АО, на количество мест в детских садах, получится коэффициент обеспеченности услугой. Данные будут взяты из областных публикаций МСУ НСК

Хорошие дороги	Данные «Протяжение частей улиц, проездов и улиц-набережных с усовершенствованными покрытиями, км» будут взяты из областных публикаций МСУ НСК . Деление на количество домохозяйств
Транспорт	Предлагается получить данные о наличии регулярного транспортного сообщения с областным центром (для областных центров – со столицей): автобус, маршрутное такси, такси.
Индекс административных возможностей	
Местные НПА	Предлагается запросить данные о наличии следующих местных НПА: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Положение о порядке управления бюджетом ▪ Положение об управлении муниципальной собственностью ▪ План управления землями ФПС
Программы местного развития	Здесь нужно понимать, что в сельских МСУ есть два типа программ: программы социально-экономического развития и стратегии. Но ПСЭР не стоит брать как индикатор, они формальные, составлены без обсуждения и учета приоритетов населения. Будут запрашиваться стратегии, утвержденные местным кенешем
Индекс прозрачности и подотчетности	
Наличие СМИ, веб-сайта и других регулярных каналов информирования	Будут запрашиваться данные о наличии сайта, СМИ, горячей телефонной линии
Регулярная публикация важных документов	Наличие на стенде: бюджета, реестра объектов муниципальной собственности, списка депутатов кенеша с контактными данными

Определена динамика расчета обновленных индексов человеческого развития

Индекс развития человека и другие индексы, имеющих отношение к развитию человека в докладе 2011-2012 годов будут рассчитываться с учетом новшеств, введенных в Глобальный Доклад о развитии человека в 2010 году).

Кыргызстанский доклад 2011 – 2012 годов посвящен местному самоуправлению, поэтому с учетом всех факторов авторская группа предложила для расчета индексов следующую динамику.

- **2006 год** – базовый год, до серьезных политических и финансовых изменений (в то же время основные законодательные политические инициативы (выборы) уже внедрены, то есть МСУ закреплено);
- **2007 год** – год после финансовых изменений (двухуровневый бюджет) и серьезных политико-правовых изменений для всего народа и МСУ в частности (принятие Конституции 2007 года, заложившей основы для усиления административной вертикали);
- **2008 год** – резкое сокращение политической автономии МСУ (отмена прямых выборов глав МСУ малых городов и сельских муниципалитетов), а также финансовой автономии (принятие Налогового кодекса, внесение

изменений в законы «О Финансово-Экономической основе МСУ», «Об основных принципах бюджетного права»);

- **2009 год** – год после политических и финансовых изменений (отмены выборов и вступление в силу нового Налогового кодекса, значительно сократившего налоговую базу МСУ).

Причиной исключения 2003 года из числа точек динамики служит то обстоятельство, что большой разницы по всем аспектам МСУ между этим годом и 2006 годом нет и если исходить из этого, то достаточно трудно объяснить столь большой разрыв (в три года) между отправной точкой (2003) и промежуточной точкой (2006). Кроме того, динамический ряд 2006-2010, во-первых, последователен, во-вторых, вероятность получения многих статистических и иных данных более высока, в-третьих, именно этот временной диапазон характеризуется большим (порой кардинальными) «скачками» как в политике, так и в практике.

Начались полевые работы по проведению социологического опроса граждан и сотрудников муниципалитетов в отношении местного самоуправления

Выборка (количество респондентов) опроса составит всего 1900 респондентов, из них 1700 рядовых граждан (домохозяйств) и 200 представителей органов МСУ.

Опрос проводится преимущественно в выходные дни или в рабочие дни после 16:00, когда дома находятся не только пенсионеры, домохозяйки, безработные. Опрос проводится среди совершеннолетних (старше 18 лет). В домохозяйстве (доме или квартире) опрашивается ОДИН человек.

В городах (кроме Бишкека) опрошено будет равное количество домохозяйств во всех общеизвестных жителям районах города. Старт – центр района (квартал от центра), направление: Север, Юг, Запад, Восток.

Из числа представителей органов местного самоуправления будут опрошены мэр или вице-мэр, 2-3 специалиста (начальники, сотрудники отделов и департаментов), депутаты местного кенеша.

Всего респондентов по 10 городам КР: 593 домохозяйства и 60 представителей ОМСУ.

Выборка в селах: опрос проводится в двух селах айыльного округа: центральная усадьба и самое меньшее село. Старт – здание АО и офис/контора старосты в маленьком селе, направление (квартал от здания в разных направлениях): Север, Юг, Запад, Восток. Шаг – 5 в шахматном порядке

Из числа представителей органов местного самоуправления в селах будут опрошены глава или заместитель главы, ответственный секретарь, специалист, 2 депутата местного кенеша, 2 старосты села (староста каждого села, где проводится опрос).

Всего респондентов по 20 айыльным округам: 1107 домохозяйств и 140 представителей ОМСУ.

Болот Асанакунов: Центр решает свои проблемы за счет местного самоуправления

Наш собеседник – настоящий эксперт в области местного самоуправления. Болот Джапарович Асанакунов - исполнительный директор Союза МСУ Кыргызстана, а до недавнего времени он возглавлял ассоциацию муниципалитетов и сделал немало для усиления роли и самостоятельности городов.

- Сегодня в селах кто выполняет воспитательную функцию? Семья, соседи, а может местное самоуправление?

- По идеи МСУ должно оказывать определенное влияние на человека, особенно молодежь. Ведь все инициативы по улучшению жизни исходят, как правило, от него. Во многих селах, где есть местные сообщества, НПО, местное самоуправление играет заметную роль во всех сферах жизнедеятельности человека. Но в целом, МСУ на молодое поколение не оказывает никакого влияния.

- А раньше такая же была ситуация?

- Ну что вы! Каждый год чему-то или кому-то посвящался. Например, год молодежи, год женщины или год села. К ним готовились все: правительство, ведомства, регионы составляли план мероприятий. В год молодежи, я помню, на местах были образованы комитеты. Правда, формально. Потом про них забыли. При посещении айылных округов, мы видели, что эти общественные организации, которые должны параллельно функционировать с МСУ, как структура существуют, но ничего не делают. За них их задачи выполняло местное самоуправление.

- Выходит, люди стали пассивней?

- Да. Я в МСУ с самого начала - с 1995 года. Когда этот институт только появился сначала в городах, потом в селах, то было много разных идей, инициатив по улучшению жизни сельчан. В 1998-м и 2002-2003 гг. Благодаря проекту ПРООН по децентрализации были образованы несколько тысяч общин. Эта модель организации людей ставила перед собой цель их мобилизации на решении насущных проблем. Работа шла, но проект закончился, и без финансовой подпитки все остановилось, хотя была инициатива населения, софинансирование. Однако значительную часть денег выделяла ПРООН, которые помогали МСУ решать местные проблемы - ремонтировать мосты и дороги, сажать деревья. Как только программа закончилась, интерес у людей тоже пропал.

- МСУ способно в случае необходимости снять социальную напряженность, погасить очаги конфликта?

- На самом деле это функция государства. Законодательно местному самоуправлению отведены функции по выявлению малоимущих и распределение помощи, а сам процесс выделения средств - это прерогатива государства. Задача МСУ - подготовить список нуждающихся. Наши ожидания, что новая власть даст больше финансовой самостоятельности регионам, она не оправдала. Ведь села в большей степени, чем

города, зависимы от бюджета. Я пришел к выводу, что сильное влияние муниципалитетов не дает самостоятельности МСУ.

- Если, не дай Бог, возникнет очаг напряженности межэтнического характера, то местное самоуправление может выступить в роли арбитра, сгладить острые углы?

- Никогда прежде МСУ не приходилось этим заниматься. Но после известных событий возникла необходимость обучения людей первичным навыкам конфликтологии. С помощью подсказок и содействия со стороны международных доноров, в частности, фонда «Сорос Кыргызстан» (ФСК), в республике стала проводиться работа по предупреждению межэтнических столкновений.

- Какую работу проводит МСУ, чтобы интегрировать в общественную жизнь жителей отдаленных сел, живущих высоко в горах изолированно от мира?

- Мы не раз бывали в таких районах, как Чон-Алайский, Алайский, Ат-Башинский. Работа, о которой вы говорите, там не проводится и тому много причин и факторов. Активность самого населения в этих регионах низкая, во-вторых, никто не занимается обучением и просвещением людей, здесь слабая информационная связь. Насколько мне известно, Фонд Ага-Хана как раз хочет заняться решением этих проблем.

- А люди, которые там живут, не чувствуют себя обделенными благами цивилизации?

- Они живут своей жизнью и ни на кого не обижаются, потому что сами выбрали это место. Думаю, взобраться поближе к небу их заставила кыргызская традиция: создавать в первую очередь условия не для себя, а для скота. У нас так было принято - летом уходить в горы пасти скот, чтобы осенью вернуться на зимовку. Чтобы не спускаться вниз, потом опять подниматься в горы, люди там и оставались со своим стадом. Ничем другим мы не могли объяснить причину, почему они так далеко и высоко забрались от остального мира.

В Чон-Алае, один из местных руководителей заявил, что горцы жалеют нас, городских. Потому что здесь у них полная свобода, даже без денег можно какое-то время прожить. А в городах шагу не вступить без сомов. Местные жители говорили нам, что с трудом выдерживают два дня в Бишкеке. Их нервная система не выдерживает суеты, городского шума, людской толчеи.

- Сохранение и преумножение традиций, которые существовали у кыргызов, и сведение на нет вредных привычек, как бездумная трата денег на тои, это под силу МСУ?

- Конечно, в этом вопросе местное самоуправление может сыграть определенную роль. Очень мало муниципалитетов и айыл-окмоту, которые воспользовались своим правом и решением народных сходов ограничили затраты на эти цели. Есть и такие, которые пошли еще дальше, ограничив употребление спиртных напитков. Что касается развития каких-то промыслов, то это прописано в законах «О бюджете» и «О местном самоуправлении». Здесь работа не проводится. В основном из-за слабого кадрового потенциала, маленькой заработной платы и отсутствие мотивации.

- Раз мы затронули кадровый вопрос, может быть, лучше принимать на работу в МСУ больше женщин, чем мужчин? А то главами айыл-окмоту работают в основном представители сильной половины человечества.

- Мне кажется, что теперь женщин во власти станет больше. Потому что в наших новых законопроектах, которые мы подготовили в рамках обновленной Конституции, конкретно прописан механизм вовлечения женщин, т.е. даже при составлении списков кандидатов в депутаты местных кенешей, должны чередоваться мужчина - женщина. Беда в том, что народ сам не выбирает их, но сейчас другая картина. В Кыргызстане президент женщина, Генеральную прокуратуру возглавила женщина и председатель Верховного тоже представительница прекрасной половины. Такое гендерное превосходство не везде встретишь.

-Наша страна многонациональная, возможно ли, чтобы голоса людей других национальностей были услышаны и учтены, чтобы они тоже были вовлечены в МСУ?

- В отношении участия этносов на самом деле никаких ограничений нет. Немало случаев, когда главами айыл-окмоту являются люди не титульной нации. Хотелось бы, чтобы было больше таких людей, вовлеченных в этот процесс, потому что видна некоторая пассивность этнического народа. Понятно, что меньшинству труднее попасть в эшелоны власти, однако примеры такие есть. В некоторых айыл-окмоту и городах, тот же глава Узгена - узбек. Однако я опасаясь, что после ошских событий могут появиться какие-то распоряжения, которые могут ограничить волеизъявление людей. Хотя в Конституции прописано, что все равны независимо от этнической принадлежности, вероисповедания. Но не исключаю, что хотя бы временно произойдет вмешательство в формирование глав местного самоуправления с целью поддержания стабильности.

- Вот еще недавно при выборе лидеров обязательно смотрели на его профессиональную подготовку, образование, практический опыт. Сейчас люди хотят видеть в кресле начальника своего земляка, родича.

-Я все-таки за то, чтобы само население выбирало и депутатов, и глав исполнительных органов. Если будут выборы по сценарию правительства, понятно, что все будет контролироваться. Сейчас на данный момент есть две точки зрения на этот счет. Правительство хочет, чтобы аким представлял кандидата, а мы за то, чтобы население само решало с кем хочет работать и кому подчиняться. Думаю, если людям отдадут такое право, то они будут выбирать нужного человека, не взирая на его национальность.

- Учитывая слабое финансирование, сами МСУ способны развить местную экономику?

- Но для этого нужно создать условия. Оставить за МСУ налог с продаж. Когда местное самоуправление занималось его сборами, то дела в регионах обстояли куда лучше, чем сейчас. Однако эту функцию государство забрало себе и проиграло. Сборы от налога с продаж составили 15-20 процентов. Когда правительство сообразило, что натворило, то возвратило МСУ 50 процентов сбора, хотя, на мой взгляд, нужно было все вернуть назад, как было. Раньше каждый айыл-окмоту имел финансово-экономические отделы, в

которых сидели налоговики из местных. Они и сейчас остались, но теперь налог будет собирать отдельный уполномоченный налоговый орган.

Считаю, необходимо пересмотреть администрирование налогов и налогооблагаемую базу. Без мотивации не появится желание работать, добиваться результатов. Государству, конечно, выгодно, когда все финансовые потоки текут в одну казну, а оно потом распределяет средства и при этом диктует свои условия. Но было бы лучше, если бы центр дал самостоятельность МСУ и таким образом снизил нагрузку на госорганы, как было в 2007 году.

В новых законопроектах уже предусмотрен новый подход к местному самоуправлению, и если наша версия закона пройдет, то это даст толчок развитию МСУ. Но если одобряют тот вариант, который предлагает правительство, то деятельность местного самоуправления будет сильно ограничена, останется одно название от местного самоуправления.

- Почему правительство тянет одеяло на себя, пытается все контролировать? И при этом говорит о необходимости децентрализации.

- Оно боится, что регионы действительно станут самостоятельными. Это страх потерять управляемость страной. Мне известно, что Алмазбек Атамбаев не сторонник централизации. Полагаю, что это временные меры. Если бы государство делегировало часть своих полномочий МСУ и к тому же подкрепило их финансами и штатом, то дело пошло. Сегодня же центр перекладывает свои задачи на МСУ, но ни денег, ни людей не предоставляет.

- Сейчас стало «модно» предлагать грузинский вариант реформ. Что касается МСУ - нужно идти последовательно, эволюционным путем или все-таки нужно проявить политическую волю и за одну ночь все изменить?

- Я считаю, что грузинский опыт в области МСУ не самый лучший, мы, безусловно, его изучали, он достаточно противоречивый, но чужой опыт нам не подходит. Совсем недавно я для депутатов ЖК готовил аналитическую записку, в которой показал, как распределены уровни государственных МСУ в странах СНГ. И Грузия - не лучший пример.

На самом деле у нас нормальный закон, просто его некому внедрять. А внедрение этих законодательных принципов входит в противоречие с государственной политикой. Национальное агентство по местному самоуправлению (НАМСУ) является защитником государственных интересов, это инструмент для подавления инакомыслия у МСУ. У нас в законе есть отдельная статья о политике местного самоуправления. Так вот по нему НАМСУ должно контролировать те вопросы, которые там прописаны, а не полную деятельность органов местного самоуправления. Были даже специальные органы, которые занимались контролем МСУ.

- Все говорят, что у нас административно-территориальная система имеет очень много уровней, что на нее уходит куча денег. С кем бы ни обсуждала этот вопрос, все говорят: да, нужно что-то менять, но все остается на прежнем уровне.

- Мне кажется, необходимость проводить здесь реформы давно назрела. Видимо, высшему руководству страны придется проявить политическую волю и сказать, что все, власть губернаторов отмерла.

- Наша страна очень политизирована, у нас очень много партий, и они достаточно хорошо работают с некоторыми органами МСУ, потому что им нужны свои сторонники. Ваше мнение, происходящее сегодня это нормальный процесс, или регионы становятся жертвой партийного строительства?

- Нет, МСУ не становится жертвой, сейчас политические партии вынуждены идти в села, потому что перед выборами им необходим электорат. Я поддерживаю партийный принцип выборности в Жогорку Кенеш, местные парламенты разных уровней. Партийный принцип заключается в том, что, предположим, если партия проиграла, не прошел ее кандидат в депутаты, то она может выдвинуть своего человека в мэры. Таким образом, проиграв в одном, выиграть в другом месте.

- Это будет как-то способствовать децентрализации, потому что сейчас все стремятся в парламент, в центр?

- Да, я думаю, это будет только плюсом.

- Какие эмоции возникают у вас при упоминании МСУ?

- Оптимизм. Если бы я не верил в прогресс, то давно ушел куда-нибудь на госслужбу. Я верю, что у МСУ есть будущее.

- Какие пять основных качеств МСУ 2020 года вы бы назвали?

- Кадры. Молодые, амбициозные, идейные, патриотично настроенные. Второе – культура людей. Третье - МСУ и просто народ не должны быть подвержены влиянию правительства. Четвертое – самостоятельные и самодостаточные села и города и пятое – развитые информационные технологии, свободный доступ к Интернету.

- Качества МСУ 2030 года?

- Все перечисленное выше должно стать нормой жизни.

Гульнара Дербишева: Местному самоуправлению нужна революционная реформа

Эта женщина с активной жизненной позицией хорошо знакома кыргызстанцам. Выступления теперь уже экс-депутата Жогорку Кенеша предпоследнего созыва Гульнары Дербишевой отличались продуманностью, актуальностью поднятых проблем, женской искренностью. И потому обращали на себя внимание избирателей и СМИ, которых раздражали пустословие иных ее коллег, дежуривших у микрофона.

С Гульнаррой Толубаевной, которая родом из самой отдаленной области Кыргызстана – Баткенской, мы беседовали о жизни в глубинке, роли МСУ, месте женщины в местном самоуправлении, мы беседовали когда она была в свободном полете и строила планы, как активизировать возглавляемую ею общественную организацию – Альянс за прозрачность бюджета. А через несколько дней после нашей встречи ее назначили заместителем министра по социальной защите населения. Была лидером гражданского сектора – стала чиновницей, но уверена, что от сказанных слов и своего мнения Гульнарра Дербешева и сегодня не откажется.

- Когда идет межклановое соперничество за власть и каждая группа старается поставить во главе МСУ своего человека независимо от того, достоин он или нет, может ли местное самоуправление служить фактором стабильности? – с этого вопроса и началась наша беседа.

- В результате последних событий практически все руководители сидят в качестве и.о., почти девяносто процентов начальников разных уровней были заменены, к власти то приходили, то уходили люди, принадлежащие к какой-либо партии. Какое-то время было полное безразличие, пришел к власти таксист или тракторист. Люди думали: «Ну и что он изменит?». А потом видят, что жизнь-то идет, сами начали активно принимать участие в политических процессах, продвигать своих людей, свою партию. Конечно, есть фактор того, что эти клановые передеряги несут нестабильность, но в любом случае жизнь-то продолжается, несмотря ни на что.

- Баткен - эта самая южная область страны. Как там работает МСУ? Люди чувствуют, что у них тоже есть власть?

- Недавно по работе была в Чон-Алае, там народ все-таки связывает какие-то надежды с местной властью, людям небезразлично, какая партия победила, что делает, работает или имитирует деятельность. Руководители, чувствуя свое шаткое положение, все-таки стремятся достичь результатов, чтобы население заметило, что с их приходом народу стало лучше. Что произошли позитивные изменения в экономике, общественной и социальной сферах. Они переживают, потому что не знают, будут их назначать или избирать, как этот вопрос решит новое законодательство. Так что в регионах, конечно, нет такой бурной деятельности как в центре, но кое-какая работа ведется.

- Конечно, за 10-20 лет многое изменилось, раньше можно было сказать, что власть воспитывала кадры, моральные ценности прививала молодежи. А что сейчас, МСУ сохранило те функции, что на него возлагались обществом?

- К сожалению, нет. Сейчас местная власть не дает ни направлений в жизни, не выполняет воспитательных функций. Нет культурных традиций, отсутствуют возможности для роста. На самом деле МСУ утратило эту роль. Большая проблема в том, что ему делегируются множество функций, которые не подкреплены денежными средствами, а у органов местного самоуправления нет возможности даже выполнить свои непосредственные функции и задачи.

Сейчас они на местном уровне почти никаких услуг не оказывают. Если так будет продолжаться и дальше – нет финансов, профессиональных навыков у сотрудников МСУ, то для этого института наступят еще более тяжелые времена, чем сейчас.

- В таком случае, зачем нужно местное самоуправление?

- Без сомнения МСУ необходимо нам. Это тот самый орган, который находится в непосредственной близости к народу, и работает с ним. Если мы от него откажемся, тогда власть окажется совсем оторванной от людей. А нужна ли такая власть, которая страшно далека от народа? Многие склоняются к тому, что необходима децентрализация. Да, мы помним, что ее в свое время пытались провести на донорские деньги, но мы же понимаем, что это нужно не международным организациям, а нам. Чем больше центральная власть делегирует свои полномочия местным органам, тем люди ближе к тем услугам, которые оказывает она. Но, к великому сожалению, мы очень далеки от децентрализации, у нас уже почти не осталось предпосылок, что это произойдет в ближайшем будущем.

- Не думаете ли вы, что ослабление роли МСУ связано каким-то образом доминированием мужчин? Если посмотреть на руководство любого айыл-окмоту, там же редко встретишь женщин. Зато в гражданском секторе их подавляющее большинство и смотрите, как активны НПО и общественные организации.

- Если бы во власти было больше женщин хватких, энергичных, то, возможно, местная власть стала работать лучше. Да, у нас сейчас действительно очень мало представительниц слабого пола - глав айыл-окмоту. Какое-то время женщин было до 11-12 процентов, сейчас 3-4.

- Их не пускают во власть или они сами не хотят?

- Знаете, и то, и другое имеет место быть. Сколько бы мы не говорили о гендерном равенстве, сколько бы гражданское общество не работало в этом направлении, старые культурные традиции и стереотипы остаются. Даже если женщина сильная, она все равно не идет в начальники, так как все равно ей уготована второстепенная роль. Есть, конечно, исключения из правил, которые, несмотря ни на что проходят через все барьеры и оказываются на вершине власти. Я считаю, квотирование, как специальная мера, которая существует в Жогорку Кенеше, должна быть и в органах МСУ, - не менее 30 процентов мест отдавать женщинам, возможно, тогда дела пойдут лучше.

- А как вы относитесь к тому, что в условиях многонациональной страны в органах МСУ были представлены люди разных национальностей?

- Это на самом деле очень опасная, плохая тенденция – рост националистических настроений. Когда мы говорим о специальных мерах, то очень часто использование этих мер приносит нам положительные результаты. Сейчас при высоком уровне национализма, при высоком уровне клановой системы нам нужны люди других

национальностей, потому что, когда приходят во власть такие люди, как правило, клановость сразу отступает.

- Нам нужно сохранить ту многонациональную палитру, которая всегда была в Кыргызстане. Это особенно важно сейчас, когда растет миграция.

- Да, обязательно! Мне понравилось, как высказался о назначении премьер-министром Чудинова экс-президент. По его словам плюс в том, что новый глава кабинета министров не потянет за собой своих родственников. Увы, но клановость присуща нашей нации, она не сплачивает народ, а приносит только разрушения.

- Может ли МСУ в настоящее время быть экономически самостоятельным? Зависит ли это от трехуровневого бюджета, что денег не хватает, и налоги они сами теперь не собирают или от руководителя айыл-окмоту?

- Если мы не перейдем из трехуровневой бюджетной системы на двухуровневую, айыл-окмоту никогда не будут самостоятельными. И глава здесь не причем, даже если у него есть связи в центральной власти. Из органов МСУ сделали попрошаек. До тех пор пока сельским управам не позволят оставлять у себя собранные налоги, ни одно из них не сможет стать экономически развитым.

- Как вы думаете, с чем связана жесткая централизация власти? Возможно, из-за трехуровневой системы, когда все деньги находятся в центре, и таким образом МСУ зависят от них.

- Вы правы! Сейчас в стране происходит очень много политических процессов, и центральной власти очень удобно манипулировать айыл окмоту: проголосуешь за ту или иную партию, вот тебе деньги, будешь непослушным, - ничего не получишь. Делать регионы зависимыми от финансирования очень выгодно центральной власти, чтобы держать под контролем айыл-окмоту. Хотя на самом деле это сильно вредит Кыргызстану, ведет к разрушению государственности. Это очень опасная тенденция.

- А то, что у нас многопартийная страна и партии приходят к народу и говорят: выберите меня, - вы считаете этот процесс естественным?

- Он не полезен, он вреден. Местная власть сейчас не сеет пшеницу, не занимается сельскими работами, она занимается политикой, которая хлеб не принесет дома людей, не сделает их богаче. Население привыкает к иждивенческой жизни, ничего не делая, просить у государства все. Я считаю, что пока центральная власть не будет заниматься реальной децентрализацией, чем больше будет вовлекать народ в политические игры, тем ленивей станут люди. А в самой стране не произойдут изменения к лучшему.

- Существующие законы позволяют развиваться МСУ?

- Та законодательная база, которая у нас есть сейчас, оптимальная, она содержит очень много демократических принципов. Я не понимаю предложений и инноваций новых политиков, которые намерены вносить туда множество изменений. Уже пытаются

назначать глав, хотя у нас прописано и всегда приветствовалось избрание. Инициатива, при которой хотят разделить и сделать два разных закона - о МСУ и о Государственной администрации. Да я согласна, это два разных института, но чтобы главы айыл-окмоту назначались сверху, я категорически против. Мы должны оставить так, как есть, пусть народ сам избирает. Надо дать людям шанс, чтобы они выбрали человека, с которым хотят работать, а не навязывать «своего».

- Изменение законов об МСУ должно происходить эволюционным путем?

- Эволюционный путь не оправдал себя. Мы хотели, чтобы все было поэтапно, но делали шаг вперед и в то же два шага назад. Например, в 2007 году приняли решение о переходе на двухуровневый бюджет, тем самым давая самостоятельность МСУ, а через 2 года вернулись к старой схеме. Исходя из того, что у нас накоплен огромный опыт в проведении революций, может, уже пора провести революцию и на местном уровне? Нам нужно меньше экспериментировать, а выбрать одну стратегию и следовать ей.

- Ступор административно-территориальной реформы тормозит развитие МСУ?

- Да, я придерживаюсь того, что нужно делать административно-территориальную реформу. И Акылбек Жапаров прав, когда говорит, что нужно укрупнять и создавать аймаки.

- А может нам достаточно упразднить районы или области?

- Считаю, нужно оставить два уровня: региональный и национальный. Это будет достаточно эффективная система.

- Какие эмоции возникают у Вас при слове «местное самоуправление»?

- Жалость.

- Какими бы вы хотели видеть МСУ через десять лет?

- Более решительными и стоящими ближе к народу.

Эркин Рахимбаев: Я не встречал противников реформ в местном самоуправлении

Есть ли вопросы из области местного самоуправления, на которые эксперт ПРООН Эркин Рахимбаев не смог бы ответить? Вряд ли. Тем более интересно расспросить его, почему интерес к МСУ и со стороны власти, и общества столь неустойчив, обретут ли самостоятельность и свободу муниципалитеты и айыл-окмоту.

- Теоретически местное самоуправление должно оказывать качественные услуги населению. Не ждать “манны небесной” из центра, а решать какие-то вопросы на местах, – этими словами Эркин Рахимбаев начал тему, которая занимает его всю сознательную

жизнь. Эксперт в свое время участвовал в разработках законопроектах об МСУ, думал над стратегий проведения децентрализации госуправления.

- Мировой опыт показывает, что местное самоуправление способно решать многие вопросы самостоятельно. И весьма успешно. Другое дело, как построить саму систему МСУ? Это самая сложная задача. Проанализировав становление местного самоуправления за последние два десятилетия, я разделил этот процесс на три этапа.

Первый – с 1991- по 2001 годы, когда было принято около 50 указов президента, один закон о МСУ. В это время основную часть населенных пунктов перевели на местное самоуправление. И именно в этот период была проявлена наивысшая политическая воля президентской власти в поддержку нового института, МСУ получили в свое распоряжение от государства муниципальную собственность.

Второй этап - 2002-2005 годы, когда были приняты пять базовых законов, в том числе очень важный, в котором была определена децентрализация госуправления и развитие местного самоуправления. Эта стратегия была инициирована и разработана сотрудниками ПРООН, куда меня пригласили на работу. Начали с анализа: что было, где мы сейчас находимся и какие у нас проблемы, что нужно сейчас делать? Главное достоинство нашей работы в том, считаю я, что мы показали существующую картину и ту, которая ждет нас в будущем. Мы определили 6 главных проблем и наметили 6 главных направлений действий. Эта стратегия до сих пор актуальна, так как ни одно из обозначенных задач даже наполовину мы не выполнили, все проблемы остались.

Третий этап начался в 2005 году. Произошла смена власти, и начался откат назад - к застою. Происходили разные изменения в госуправлении: убрали районный кенеш, затем снова восстановили, перешли на двухуровневый бюджет, потом опять вернулись к прежней структуре. До сих пор существуют разночтения в Налоговом кодексе и нет реестра муниципальной собственности. Почему? Да потому, что появились другие проблемы - регистрация, определенная плата за услуги. Единственное достижение этого этапа – в 2006 году всем айыл-окмоту подарили машины. И с того года все сотрудники 1200 управ начали получать зарплату и стали официально муниципальными служащими.

- А национальная стратегия не была отменена?

- Нет, но она не выполнялась. Не было денег. Остались лишь те задачи, которые требовали наименьших затрат. Но и они до сих пор до конца не решены.

В 2007 году планировалась разработка Кодекса МСУ, а в 2010-м его должны были принять. Однако качественного документа, который бы заменил дублирующие друг друга законы, нет до сих пор. У нас как был закон о МСУ и о местной госадминистрации, так до настоящего момента он и живет, но этот нормативно-правовой акт несет в себе столько противоречий! Даже в самом названии оно есть. Что означает МСУ? Это система местного управления - одна картина, а местная госадминистрация - это уже другая картина, где местная госадминистрация всего лишь один орган исполнительной

государственной ветви власти, областной и районной, а у нас 20 министерств, около 100 органов госуправления, которые были исключены из закона. Мы совместили две несовместимые вещи.

- О чем думали разработчики закона?

- По их мнению, местное самоуправление и районная администрация должны взаимодействовать вместе, в одном законе.

- Что, по-вашему, нужнее всего было для страны?

- В республике ничего не изменится, пока не будет проведена реформа территориального устройства, которое было у нас в советское время, и которое сохранилось до наших дней. Уже 20 лет рыночной экономике, а мы до сих пор живем по советской модели и надеемся, что СССР возродится и даст нам денежку, дотации. И будем опять жить нормально и сыто. А нам нужно из четырехуровневого управления перейти на трехуровневый, а в идеале – на двухуровневый.

Я еще не встречал противников проведения реформы в этой области, но вопрос в том, как нужно их проводить. Мы с этим тянули-тянули пока не грянула революция, которая отбросила страну назад.

Вторая проблема, которая связана с первой, - это четкое разграничение функций и полномочий между всеми органами власти, управления, между органами местного самоуправления и местного самоуправления. Одна функция, один хозяин, и деньги выделяются только ему на решение одной функции. На республиканском уровне нам не нужно 100-150 органов госуправления.

Официально у нас 73 республиканских органа госуправления. Необходимо сократить количество министерств, чтобы ведомства не дублировали функции. На сегодняшний день посредников между республикой и местным уровнем - 2500 областных, районных и городских органов управления, весь госбюджет туда идет, а это колоссальные деньги. Выходит, что у нас на республиканском уровне много органов управления, на промежуточном тоже 2500, а на первичном – просто катастрофа, потому что в 1811 селе нет ни одного такого органа. А это значит, что население выключено из системы госуправления.

Пойдем дальше в своих рассуждениях: в республике 456 органов МСУ. Получается, что в остальных населенных пунктах - 1811 минус 456 нет таких органов, т.е. 80 процентов сел и поселков в течение двадцати лет выключены из системы местного самоуправления и на сто процентов относятся к госуправлению. При Советском Союзе на протяжении 70-ти лет в каждом селе было правление колхоза. Т.е. в каждом селе было по 20-30 человек управленцев, которые проводили общие собрания и решали определенные вопросы. Сегодня этого нет. Люди за десятилетия к этому привыкли, а мы в одночасье их выкинули из системы управления. Да, я несколько утрирую ситуацию, но все на самом деле так и есть.

- Как изменить существующее положение вещей - эволюционным путем или революционным?

- 20 лет мы уже потеряли, так что - революционным. На мой взгляд, необходимо провести административно-территориальную реформу и разграничить функции и полномочия. Да, здесь нужна политическая воля, но никто на себя не хочет брать такую ответственность. После выборов президента глава страны должен внести уточнение в Конституцию по вопросам местного значения, делам местного значения. А что это такое? Тут однозначно речь идет о функциях и полномочиях.

Затем издать закон, где будут прописаны все нормы. И потихоньку ликвидировать один уровень. Но тут возникает вопрос: что ликвидировать, районы или области? Конечно, проще отказаться от области, потому что если мы уберем районы, то вообще потеряем контроль над регионами. Мое видение такое: три уровня управления: республиканский (министерства), промежуточный – районный и начальный – айыл-окмоту. Но в идеале нам нужно всего два уровня управления - республиканский и начальный. Республиканский уровень он всегда есть и будет. По моей концепции, в каждом населенном пункте должен быть орган управления, куда люди могут обратиться. До тех пор пока в айыл-окмоту ничего не изменится, в стране тоже ничего не изменится.

Так что революционно или эволюционно изменится ситуация не важно, все средства хороши, главное - добиться результатов.

- Местное самоуправление – главный фактор социальной стабильности и снижения конфликтного потенциала?

- В настоящее время - нет.

- Но есть же общины, которые стараются не участвовать в политических дискуссиях, экономически пытаются развиваться сами.

- Если говорить об общинах, это уже не МСУ, это некоммерческие какие-то организации. Общины - это вы жамааты имеете в виду? Когда мы закон о жамаатах разрабатывали, то думали, что первичным органом МСУ будут именно они, но потом исключили эту норму, в горкенеше это не прошло. В Конституции обозначено, что органами МСУ являются исполнительно-представительно-распорядительные органы, т.е. сельские кенешы, мэрии и айыл окмоту. А остальные - это не органы МСУ, исключены из системы кондоминиумы, жамааты, союзы аксакалов и различные общественные организации.

- Существуют отдаленные районы, в которых тоже есть органы МСУ, стремятся ли они знать, что творится в стране или они довольствуются тем, что имеют?

-Любой человек стремится получить больше, чем у него есть. Конечно, они стремятся жить в городе, где есть горячая вода, магазины, работа, аптеки, больницы, где предоставляют все услуги. Я был в отдаленных районах и видел больницы, где нет врачей, лекарств, у персонала мизерная заработная плата. Туда врачи и учителя не едут работать.

Везде люди хотят достойной жизни. В тех селах, в которых есть айыл-окмоту, более-менее жизнь идет.

- А если бы в МСУ было больше представительниц прекрасной половины человечества, может быть, они работали более эффективно? Вы об этом не думали?

- Чем больше женщин в системе управления, тем лучше, потому что они дипломатичнее, где-то более приближены к хозяйственным проблемам, чем мужчины, им будет проще их решать. Но проблема в том, что в системе управления не должно быть понятия «гендер», там должны работать талантливые личности.

Моя кандидатская, которую защищал в Ленинграде, посвящалась управленческой компетентности. Работая над ней я пришел к выводу, что умные, грамотные, с высшим образованием люди, не имеющие предрасположенности к управленческой деятельности, не способны стать руководителями. Хорошие специалисты с 3-4 дипломами о высшем образовании, но не обладающие лидерскими качествами, заняв руководящую должность, только нанесут урон. Настоящих лидеров на самом деле мало, которые способны повести за собой народ хоть куда. Но недостаточно иметь только предрасположенность к управлению, этого человека еще необходимо воспитать, научить.

- Что думаете о квотировании? Это возможность попасть во власть молодежи, некрыгызам.

- Депутатов выбирает народ, так что это его право. Квотирование? Это хорошо, например, узбеки выставят своего лидера, если дать такое право казахам, дунганам и т.д., люди выберут своего лидера, который будет защищать их интересы. Межнациональные отношения, особенно сегодня, тема очень сложная...

На вопрос: назначать или выбирать? Не могу ответить однозначно. Сам я сторонник выборов, но существуют, уверен, и другие мнения на этот счет.

-Если произойдет функциональное разграничение обязанностей, тогда МСУ сможет стать катализатором местного экономического развития?

- Да, конечно! В 2002 году была предпринята попытка разграничить функции, но все равно не удалось избежать их дублирования. Вносили изменения в закон и до сих пор это делаем, но воз и ныне там. В 2008 году приняли новый закон, постарались прописать в нем все моменты, но опять получилось, что у МСУ 25 собственных функций и 18 делегированных. Проблема еще в том, что собственные функции МСУ не подкреплены деньгами. Еще десять лет назад министерства передали какие-то свои функции органам МСУ, но до сих пор те обещанных финансов от них не получили. А деньги и не передадут, потому что деньги - это власть.

- Появилось много партий, эта система у нас очень хорошо развивается, но что она нам может принести?

- Вред, потому что по партийным спискам мы выбираем «кота в мешке». Вот, понимаю, Соединенные Штаты, где две партии борются за власть и выполняют свои обещания. А у нас их 120. Люди о большинстве из них слышать не слышали, видеть не видели. Знают только о 5-7 партийных лидерах, а что делают остальные – не ведают. У нас нет традиций партийного строительства. Собрались 10 человек и партию организовали.

- На последок ответьте на блиц-вопросы. Какие чувства возникают при упоминании МСУ?

- Разочарование, жалость, негатив, потому что хотелось бы систему управления выстроить так, как она должна быть. Но не получается. И неизвестно, когда получится. Единственная надежда на то, что когда изберем президента, он поймет и встанет на сторону развития.

Назовите основные характеристики, которые должны определять МСУ 2020 года?

Дай Бог, за эти годы решить поставленные задачи. В 2015 году получить Кодекс о МСУ, где изложены все принципы местного самоуправления. Вижу три уровня управления, республиканский и районный сокращенные, а в каждом селе свой орган управления. В системе финансово-экономических основ появился реестр муниципальной собственности республики, а каждый орган МСУ имеет свой локальный реестр.

Хотел бы, чтобы местные налоги пополняли доходную часть местных бюджетов. Реальные деньги - реальные дела. Контроль отчетности и т.д. В части кадров у нас будет один закон о муниципальных и государственных служащих.

Вот такую хотел бы видеть картину. Она маловероятна, но я очень надеюсь, что так и будет!