

Местное самоуправление в Кыргызской Республике: сегодня, завтра и через 20 лет

*Аналитические записки по результатам
«круглых столов» «Сильное местное
самоуправление – основа стабильности,
межэтнического согласия и создания условий
для жизни и развития человека в Кыргызской
Республике» в рамках разработки
Национального доклада о развитии человека –
2011-2012 гг.*

Бишкек, 2011 г.

УДК

ББК

Под редакцией Н. Н. Добрецово́й, А. К. Исмаилова, С. А. Градваль

М - Местное самоуправление в Кыргызской Республике: сегодня, завтра и 20 лет спустя. Аналитические записки по результатам «круглых столов» «Сильное местное самоуправление – основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и развития человека в Кыргызской Республике». – Б.: 2011. – 16 с.

Данная публикация содержит спорные точки зрения и не отражает мнения Программы развития ООН и Фонда «Сорос – Кыргызстан». Предназначена широкому кругу читателей, интересующихся вопросами развития демократии и местного самоуправления в Кыргызской Республике. Распространяется бесплатно.

Публикация подготовлена в рамках реализации Проекта «Сильное местное самоуправление – основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и развития человека в Кыргызской Республике» Программы «Общественное управление» Фонда «Сорос – Кыргызстан». Работа авторов финансировалась за счет средств ПРООН в рамках разработки Национального доклада о развитии человека 2011-2012 годов.

ISBN

УДК

ББК

© Институт политики развития, 2011.

Вместо предисловия: спиной к народу, лицом к власти?.....	3
Результаты «панельных» дискуссий.....	6
Местное самоуправление – главный фактор социальной стабильности и снижения конфликтного потенциала	6
Перспективы и темпы дальнейшей реформы: законодательство и практика МСУ в свете текущей ситуации и среднесрочной перспективы	8
Местное самоуправление – главный механизм интеграции изолированных, моноэтнических, замкнутых сообществ в социально-культурное развитие общества	10
Видение «МСУ-2020» и «МСУ-2030».....	11
Комментарии к новому Закону «О местном самоуправлении». Взгляд из завтра.....	16

Вместо предисловия: спиной к народу, лицом к власти?

Законодательная реформа в отношении местного самоуправления находится в настоящий момент на переломном этапе. Последние законодательные решения носят промежуточный характер и требуются усилия всех заинтересованных сторон по выработке стратегических направлений и определению видения местного самоуправления на перспективу.

Для обсуждения стратегических направлений развития местного самоуправления и его роли в достижении стабильности и устойчивого роста благосостояния страны в среднесрочной перспективе, **14 июля 2011 года в Бишкеке и 19 июля 2011 года в Оше** состоялись «круглые столы» **«Сильное местное самоуправление – основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и развития человека в Кыргызской Республике».**

На мероприятие были приглашены представители Жогорку Кенеша, правительства, министерств, ведомств, органов местного самоуправления, экспертов, доноров и неправительственных организаций. Мероприятие проводилось при финансовой поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан» и при участии Программы развития ООН (ПРООН) в рамках ежегодной подготовки Национального доклада о развитии человека. В нынешнем году этот доклад посвящен местному самоуправлению как среде управления, наиболее приближенной к конкретной личности.

Результатом обсуждения стали стратегические рекомендации по нескольким ключевым направлениям развития МСУ, которые будут включены в концепцию Национального доклада по развитию человека 2011-2012 гг. с фокусом на местное самоуправление, а также разработка **Видения МСУ 2020 и 2030** (до нынешнего момента видение местного самоуправления в Кыргызской Республике не разрабатывалось).

В первую очередь обсуждение было необходимым, чтобы возобновить диалог между законодателями, правительством, органами местного самоуправления и экспертным сообществом относительно роли и задач местного самоуправления в политической системе и социальной среде Кыргызской Республики. Проблема заключается в том, что все дискуссии об МСУ ведутся исключительно в рамках законодательного и политического поля, не «привязывая» предмет обсуждения – уровень местной власти – к реальным нуждам реальных людей, живущих на той или иной территории. При этом дискуссия ведется на сугубо профессиональном, экспертном или чиновничьем языке, вращаясь вокруг «делегированных полномочий», «собственных функций», «автономий», «фискальных механизмов» и прочих важных и нужных, но совершенно непонятных населению категорий.

Разговор о проблемах и реформе местного самоуправления за 20 прошедших лет уже «завяз в зубах» у экспертов и политиков. И тот факт, что дальше разговоров реальная финансовая и административная децентрализация в последние годы не двигается, наводит на мысль, что проблема не только в чьих-то желаниях или нежеланиях, а в самой постановке вопроса.

Проблема в том, что все мы, включая государство, сами органы местного самоуправления и общество, привыкли воспринимать МСУ не больше, чем просто один из уровней государственного управления, некое продолжение районных государственных администраций и других государственных органов. И все почему-то забыли, что природа местного самоуправления совершенно иная, что проистекает она из природы вопросов, которыми занимается МСУ. Это ежедневная жизнь, вопросы местного значения, совершенно приземленные и бытовые вещи, или наоборот, слишком отвлеченные аспекты, которые не требуют никакого участия государства, никаких политических усилий

из центра, и уж совершенно бессмысленно пытаться регулировать их «Белого дома». Традиционно в числе этих вопросов мы видим лишь уборку мусора или ремонт водопровода. Но на самом деле есть круг аспектов жизни каждого кыргызстанца, который с утратой советской идеологии выпал из фокуса внимания государства и общества, остался как бы сам по себе и незаметно превратился в проблему. Речь идет о таких важных, но нематериальных вещах, как традиции, семейные ценности, согласие, и даже, простите за пафос, моральный климат в сообществе.

Единственный уровень управления, способный заняться этими вопросами, - это местное самоуправление. Но вот незадача – такие вещи не значатся в «портфеле» полномочий и обязанностей МСУ. Да и вообще, образно говоря, сегодня МСУ стоит спиной к народу и сообществу, лицом к власти, тогда как для эффективного решения вопросов местного значения все должно быть наоборот – лицом к сообществу, спиной к власти. О причинах написано и сказано немало, причем в качестве основных называют обычно две – финансовую зависимость от центра и подчинение государственным администрациям. Но если взглянуть глубже, то причина одна: местное самоуправление – это не государственная, а прямая народная власть, но все воспринимают ее как продолжение государства.

Цель обсуждения в рамках «круглых столов» «Сильное местное самоуправление - основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и развития человека в КР» вышла далеко за рамки обычных подходов к МСУ. Более 60 участников, включающих всех, кто занимается МСУ, были поделены на три группы: «государственники» в лице представителей органов госуправления, парламентариев, правительства и аппарата президента; «самоуправленцы» в лице представителей органов МСУ и «эксперты» в лице независимых исследователей и представителей НПО. Каждой группе было предложено ответить на несколько вопросов, в том числе:

- Может ли МСУ влиять на социальную стабильность и снижение конфликтного потенциала?
- Может ли МСУ влиять на условия для развития личности – традиции и семейные ценности?

Результаты обсуждения показали, что две первые группы – «государственники» и «самоуправленцы» так и не смогли выйти за рамки стереотипных представлений о местном самоуправлении, навязываемых нам «сверху». В их мнениях и рекомендациях лейтмотивом звучало традиционное: разграничение полномочий, делегированные функции, слабость местных бюджетов, несовершенное законодательство и т. д. И только «эксперты» несколько оживили картину, уверенно заявив: «Да, местное самоуправление может и должно заниматься решением этих вопросов, но для этого у него должно быть желание, а потом уже ресурсы. При этом желание может возникнуть только у того МСУ, которое развернуто лицом к населению».

Например, способно ли МСУ влиять на межэтническое согласие в сообществе? Способно и тому есть много примеров. Есть большие айыльные округа и целые города, где состав населения многонационален, а депутаты местных кенешей и исполнительные органы МСУ постоянно следят за ситуацией и прилагают большие усилия, чтобы все этносы жили одной семьей. Таких сел много в Чуйской и Ферганской долинах, и они, несмотря на многонациональность, не становятся очагами напряжения и не поддаются на провокации, даже когда вокруг бушует конфликт. Секрет таких муниципалитетов прост – их лидеры и руководители МСУ считают своей обязанностью воспитывать в людях терпимость, лояльность к разнообразию, хотя ни в одном законе это не записано в виде их прямых задач. Здесь праздники проводят вместе, вместе горюют в случае беды, а малейшие признаки нетерпимости среди молодежи становятся сигналом для

объединения старших, для новых усилий по воспитательной работе. И буквально в десятке километров от таких сел есть другие, где главы МСУ заняты только выполнением распоряжений районного акима, а «температура» сообщества начинает волновать их только тогда, когда «пламя» уже вовсю полыхает.

Способно ли МСУ влиять на традиции и семейные ценности? Аналогично межэтническому согласию, традиции и семейные ценности, моральный климат в сообществе – это не статичная данность, а процесс, которым можно и нужно управлять. Это части воспитания и формирования мировоззрения граждан. И свято место пусто не бывает. Если этим не будет заниматься сообщество, органы местного самоуправления, обязательно найдутся желающие взять «управление ментальностью» на себя – религиозные организации, экстремисты, псевдокультура, криминал. При этом ждать, что вопрос решит центр, по меньшей мере, наивно. Центр никогда не будет эффективным «менеджером мозгов». По крайней мере, в обозримом будущем. А местное самоуправление может работать с традициями и ценностями, например, ограничивать расходы сельского населения на тои – но не запретами, а личным примером. Для этого глава МСУ должен болеть душой за своих земляков и их будущее, а не смотреть вопрошающе в сторону райгосадминистрации. Также с помощью убеждения и личного примера можно бороться с насилием в семье, кражей невест, детским трудом, вредным образом жизни, приучать людей к планированию своей жизни, обучать их финансовой грамотности. Для этого не нужны административные полномочия или значительное увеличение бюджета. Просто местному самоуправлению и его лидерам пора вспомнить о своей природе, о своем происхождении и предназначении и повернуться спиной к государству. Начав заниматься вопросами, подобными перечисленным выше, местное самоуправление может не сомневаться, что прямые материальные задачи, вроде ремонта дорог и покраски клуба, будут решаться намного легче, так как проблемы наших органов управления и многих наших граждан не в кошельках, а в головах.

Пока мысль о «негосударственности» МСУ не приживется в головах тех, кто принимает решения, в том числе законодательные, сдвига в отношении эффективности и целостности МСУ не произойдет. Но для этого местное самоуправление просто самым срочным образом нужно оторвать от государства, и сделать это можно через внедрение истинно выборных механизмов, которые обеспечат подотчетность руководителей МСУ населению. Принятый Жогорку Кенешем и подписанный президентом летом 2011 года новый закон об МСУ таких механизмов не дает. Остается надеяться, что временный статус закона, о котором говорили и правительство, и депутаты во время его принятия, действительно окажется временным, и в 2012 году мы сможем вернуться к обсуждению этих вопросов без выборной лихорадки.

Надежда Добрецова,
Председатель правления
Института политики развития

Результаты «панельных» дискуссий

В ходе обсуждения все участники были подразделены на четыре группы, каждая из которых представляла собою определенный срез мнений и позиций:

- «Государственники»** - представители государственных органов (ЖК, правительство, Аппарат президента, местные государственные администрации, министерства и ведомства);
- «Муниципальщики»** - представители органов МСУ (депутаты местных кенешей, мэры и главы АО, работники аппаратов ОМСУ);
- «Эксперты»** - представители национальных НПО; представители экспертного сообщества и академических кругов (в Бишкеке в эту категорию вошли представители международных донорских организаций).

Местное самоуправление – главный фактор социальной стабильности и снижения конфликтного потенциала

В чем причины социальных конфликтов?

В отношении причин возникновения возможных социальных конфликтов в ходе дискуссий группы выразили разные мнения, представленные в Таблице 1. Привлекает внимание тот факт, что только две причины были названы всеми группами – бедность населения и коррупция органов власти. Интересно, что первая группа – «Государственники» - видят также причины конфликтов в ментальности народа и влиянии внешнего фактора. Внешний фактор как причину конфликтов расценивают и представители МСУ. Обе группы – «Государственники» и «МСУ» - сошлись во мнении относительно отсутствия опыта и знаний у местных и центральных органов управления в сфере управления конфликтами, то есть у них самих. При этом «Эксперты» не считают органы управления некомпетентными в вопросах конфликтов, однако видят нежелание органов управления работать в этом направлении.

Таблица 1. Причины возникновения социальных конфликтов в разрезе мнений групп

Группа	Состав группы	Причины возможных социальных конфликтов
«Государственники»	Представители государственных органов (ЖК, правительство, Аппарат президента, местные государственные администрации, министерства и ведомства)	<ol style="list-style-type: none">1) <i>бедность населения,</i>2) <i>традиционная ментальность населения и его органов, привыкших к опеке со стороны государства,</i>3) <i>коррупция и несправедливое распределение общественных благ,</i>4) <i>отсутствие опыта и знаний у местных и центральных кадров,</i>5) <i>внешний фактор (воздействие из-за границы),</i>6) <i>нежелание органов МСУ работать в сфере устранения причин конфликтов, хотя это их обязанность,</i>7) <i>отсутствие скоординированности</i>

		<i>в деятельности государства и МСУ.</i>
«Муниципальщики»	Представители органов МСУ (депутаты местных кенешей, мэры и главы АО, работники аппаратов ОМСУ)	<ol style="list-style-type: none"> 1) бедность населения, 2) отсутствие средств, а также помощи со стороны государства, 3) коррупция и несправедливое распределение общественных благ, 4) отсутствие опыта и знаний у местных и центральных кадров, 5) внешний фактор (воздействие из-за границы в лице разных НПО).
«Эксперты»	Представители национальных НПО; представители экспертного сообщества и академических кругов (в Бишкеке в эту категорию вошли представители международных донорских организаций)	<ol style="list-style-type: none"> 1) бедность населения (плохое социально-экономическое положение), 2) неправильная организация управления, 3) коррупция и несправедливое распределение общественных благ, 4) отсутствие контроля со стороны государственных органов, 5) нежелание органов МСУ работать в сфере устранения причин конфликтов, 6) плохое взаимодействие органов МСУ с населением (неподотчетность глав МСУ населению ввиду того, что они являются назначенцами государства).

Все группы пришли к мнению, что:

- Местное самоуправление способно и должно стать катализатором местного экономического развития, способно влиять на рост как своей налоговой базы, так и на рост благосостояния своих членов. Местное самоуправление может влиять на местную экономику не столько через создание каких-либо особых условий для бизнеса, сколько созданием и реализацией поддерживающих программ. Например, фестивалей, обучения, информирования и т.д. Развитие экономики дает возможность снизить бедность и тем самым уменьшить возможности возникновения нестабильности.
- Местное самоуправление оказывает огромное влияние на среду для развития человека. Базовые предпосылки уровня развития человека в Кыргызской Республике формируются на уровне местного самоуправления. Именно здесь предоставляется начальное и среднее образование, оказывается первичная медицинская помощь, формируются культурные и социальные навыки. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение.
- Местное самоуправление – основа воспитания гражданина нового Кыргызстана. Местное самоуправление может влиять на семейные и народные традиции как в целях сохранения лучших из них, так и в целях развития, прогресса и поворота в сторону развития личности тех из них, что становятся препятствием для

гармоничного развития личности в семье (роль женщины, право голоса детей, кража невест, расходы на празднества, др.).

- Местное самоуправление способно бороться с коррупцией, поскольку наиболее приближено к населению, и это население способно создавать атмосферу нетерпимости, среду для всякого рода коррупционных явлений.

Поэтому роль местного самоуправления в обеспечении социальной стабильности очень велика. Однако местное самоуправление нельзя считать единственным и даже главным фактором, обеспечивающим стабильность кыргызстанского общества. Многие зависят от государственных органов (парламента, правительства и правоохранительных органов, судов), которые должны отвечать за создание общенациональной идеологии, проведение твердой политики равенства всех перед законом, обеспечение строгой законности в работе всех государственных органов и органов МСУ. Кроме того, имеются другие факторы, такие, как гражданское общество и внешние игроки (государства и транснациональные организации).

Что необходимо сделать государству для нейтрализации причин конфликтов?

Все группы – «Государственники», «Муниципальщики» и «Эксперты» - согласились с тем, что первейшее и важнейшее условие нейтрализации причин конфликтов – это твердая политическая воля руководства страны к строгому обеспечению равенства всех и каждого перед законом, внедрение общенациональной идеологии о верховенстве закона. Иными словами, большая часть конфликтов порождена неравенством по отношению к законам и неравенством практики правоприменения по отношению к гражданам. Ресурсы и доступ к ресурсам занимают только вторую строчку рейтинга причин возникновения конфликтов.

Второе необходимое условие – создание эффективной правовой базы, обеспечивающей широкие полномочия населения и его органов самоуправления, как в области предоставления услуг, так и в области поиска и распоряжения ресурсами (муниципальные финансы и имущество), а также формирования своих органов и обеспечение контроля и подотчетности органов МСУ населению. Точку зрения авторской группы по разработке Национального доклада по развитию человека в отношении выполнения этого условия в рамках нового закона о местном самоуправлении мы представили в разделе, посвященном комментарию к закону.

Третье обязательное условие – создание ясной системы государственного контроля за исполнением закона всеми, а также твердое и неуклонное применение установленных законом санкций за нарушение норм и требований законодательства.

Четвертое условие – обеспечение органов МСУ достаточными финансовыми ресурсами или создание условий для самостоятельного увеличения своих ресурсов (бюджета) путем расширения налоговой базы.

И, наконец, пятое условие – создание хороших условий для подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

Перспективы и темпы дальнейшей реформы: законодательство и практика МСУ в свете текущей ситуации и среднесрочной перспективы

Кыргызстану (не) нужно местное самоуправление?

Авторская группа выдвинула гипотезу о том, что Кыргызской Республике не нужно местное самоуправление, так как оно за двадцать лет не смогло стать полноценным. Но в процессе дискуссии ни одна группа не согласилась с такой постановкой вопроса, за

исключением одного представителя областной государственной администрации. Указанный участник выразил мнение, что все вопросы местного значения можно было передать в ведение государственных администраций. Но это единичное мнение «потонуло» в возмущенном хоре представителей всех групп. При этом показателен тот факт, что группа «Государственников» особенно горячо отстаивала формальные достижения децентрализации и развития местного самоуправления, тогда как другие группы – «Муниципальщиков» и «Экспертов» - более критично отнеслись к результатам реформ и признали, что полноценного местного самоуправления в Кыргызстане так пока и не создано.

Лидеры (политики и хозяйственники) боятся усиления местного самоуправления?

Тормоз децентрализации и развития местного самоуправления – страх лидеров, пробившихся к власти, утратить часть своего влияния, непонимание ими опасности и недалекости стремления решать каждый вопрос из столицы – такова была одна из гипотез, предложенных авторской группой. И «Муниципальщики», и «Эксперты» поддержали гипотезу, согласившись, что пробиваясь к более высоким уровням власти, лидеры стремятся монополизировать весь процесс принятия решения и не имеют навыка делегирования решений нижестоящим уровням управления. «Государственники» однако с гипотезой не согласилась и пытались опровергнуть данное утверждение. По мнению «Государственников», наличие в стране различных государственных программ и стратегий, направленных на развитие местного самоуправления, свидетельствует о стремлении руководства государства к децентрализации. Однако вопрос ставился о наличии реальных результатов и темпах реформ, а один лишь факт наличия программ и стратегий не связан напрямую с традициями и мотивами политической элиты. Практика показывает, что децентрализация как процесс передачи полномочий не приемлется большинством лидеров.

Половинчатое и непоследовательное законодательство тормозит развитие МСУ?

Тормоз децентрализации и ступор в развитии местного самоуправления – половинчатое и непоследовательное законодательство, не соответствующее реальным потребностям граждан и местного самоуправления. Все группы поддержали это утверждение. Это особенно впечатляет на фоне переходного, временного, промежуточного характера нового закона о местном самоуправлении.

Изменение законов об МСУ должно происходить (ре) эволюционным путем?

Все группы пришли к выводу, что хочется всего и сразу, но революционный путь не приведет к улучшению условий для развития человека. Кыргызская Республика должна идти путем постепенной передачи функций органам МСУ настолько, насколько они к этому готовы. Но в этом случае встает вопрос о необходимости плана действий, расписанных конкретных этапов передачи полномочий на места, наличия индикаторов выполнения каждого этапа. Можно допустить, что следующая Национальная стратегия децентрализации может быть основана как раз на принципах разграничения этапов передачи полномочий органам местного самоуправления.

Ступор административно-территориальной реформы тормозит развитие МСУ?

Неясные перспективы административно-территориального устройства создают неуверенность, препятствуют стратегическому планированию и реализации долгосрочных инициатив. Все группы поддерживают это утверждение.

Местное самоуправление – «легкая добыча» любой политической силы, президенты «кроили» их в угоду централизации, нынешние политические партии стремятся принести МСУ в жертву интересам политического строительства?

Партийное строительство на местах представляется быстрее и легче достижимым через районные кенешы, нежели через айылные или городские. Так природа МСУ вступает в противоречие с природой партийной системы. «Муниципальщики» и «Эксперты» согласны с тем, что строительство партийной системы не должно влиять на местное самоуправление. По крайней мере в настоящем состоянии органы местного самоуправления должны быть свободны от партийного влияния. В частности, сохранение районных кенешей и придание им принципа партийности не усиливает местное самоуправление в настоящий момент. «Государственники» с такой позицией не согласны, поскольку существуют разные программы и стратегии, которые направлены на развитие местного самоуправления, и при этом они не связаны с партийным строительством.

Местное самоуправление – главный механизм интеграции изолированных, моноэтнических, замкнутых сообществ в социально-культурное развитие общества

Все группы согласны с тем, что на территории Кыргызстана есть изолированные моноэтнические сообщества, которые испытывают определенные трудности в процессе интеграции в единую социальную и культурную жизнь страны, им труднее найти свое место и обозначить свои интересы в тонкой и чувствительной социальной «ткани». В то же время именно органы местного самоуправления могут и должны способствовать интеграции этих сообществ в активную жизнедеятельность всего народа. Поэтому вопрос об интеграции моноэтнических сообществ в единую жизнь страны должен стать приоритетом для органов местного самоуправления подобных территорий. Но до признания вопроса приоритетным многим местным лидерам придется найти силы, чтобы признать само наличие проблемы. В отношении практических путей интеграции группы предложили следующие механизмы: расселять членов таких сообществ между другими этническими группами путем мудрого решения о выделении земельных участков; вовлекать членов таких сообществ в культурные и иные мероприятия других этнических групп.

Местное самоуправление и условия для развития личности

Все группы поддерживают утверждение о том, что местное самоуправление способно напрямую влиять на условия жизни и развитие человека, в том числе его личностное развитие. Было озвучено предположение о том, что МСУ не создает условия для развития потому, что руководители МСУ административно, политически или по другим причинам подчинены государству и вынуждены решать прежде всего государственные задачи, а не задачи, интересные местному сообществу, человеку. А население, человек, со своей стороны не могут реально воздействовать на органы местного самоуправления. Иными словами, для того чтобы создавать условия для развития человека, органы МСУ сами должны быть крепкими, с точки зрения институциональной устойчивости, особенно в ее финансовом и административном аспектах.

Финансовая устойчивость. Все группы пришли к мнению, что требуется пересмотреть финансовое и налоговое законодательство в сторону увеличения налоговой

базы МСУ, сокращения количества бюджетных уровней, совершенствования механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между МСУ, а также расчета категориальных грантов.

Административная устойчивость. Все группы пришли к мнению о том, что требуется совершенствование системы обучения муниципальных кадров, создание комплекса мер повышения материальной и нематериальной мотивации для муниципальных служащих.

Видение «МСУ-2020» и «МСУ-2030»

Всего в определении Видения «МСУ-2020» и «МСУ-2030» приняли участие 68 человек – представителей различных групп заинтересованных лиц. Опрос проводился с помощью анкет, которые участники заполнили на месте. Анализ ответов показал, что участники «круглого стола» в г. Оше не стремились заглядывать далеко вперед, в 2030 год (Таблица 2). В то же время они достаточно ясно представляют себе основные характеристики местного самоуправления в 2020 году. Участники в Бишкеке оказались более смелыми и могли высказывать предположения в отношении 2030 года.

Таблица 2. Участники «круглых столов»

Представители целевых аудиторий	Количество, человек		Доля, процентов		Дано характеристик «МСУ-2020»		Дано характеристик «МСУ-2030»	
	Бишкек	Ош	Бишкек	Ош	Бишкек	Ош	Бишкек	Ош
МСУ (МК)	2	4	5.26	13,79	14	23	0	14
МСУ (ИРО)	9	7	23.68	24,14	49	35	10	26
ЖК	3	0	7.89	0	19	0	3	0
Гос органы	6	4	15.79	13,79	36	28	35	18
НПО	3	14	7.89	48,28	9	73	4	44
Международные организации	4	0	10.53	0	17	0	8	0
Эксперты	8	0	21.05	0	40	0	24	0
Другое	3	0	7.89	0	16	0	14	0
	38	29	100	100	200	159	98	102

Участникам обсуждения было предложено выбрать из предложенного перечня не более трех эмоций, которые они испытывают по отношению к местному самоуправлению. Анализ ответов показывает, что участники обоих «круглых столов» солидарны в своем чувстве **ОПТИМИЗМА**. При этом общий итог в разрезе регионов практически равен: с **ОПТИМИЗМОМ** к местному самоуправлению относятся 30 участников бишкекского мероприятия и 29 – ошского.

Вызывает удивление отсутствие чувства **УВАЖЕНИЯ** к местному самоуправлению у неправительственных организаций (в обоих регионах), у депутатов местных кенешей северных регионов и представителей Жогорку Кенеша. При этом доля **УВАЖЕНИЯ** к местному самоуправлению оказалась более высока среди участников «круглого стола» в г. Оше.

Имеет место довольно большая доля участников, испытывающих чувства **РАЗОЧАРОВАНИЯ** и **ЖАЛОСТИ**, особенно среди участников «круглого стола» в г. Бишкеке (депутаты местных кенешей и эксперты). Возможно, это вызвано откатом процесса децентрализации в 2008-2010 годах и последующим бессилием органов МСУ в деле сохранения стабильности в стране, продемонстрированном летом 2010 года.

Графическое отражение чувств, которые местное самоуправление вызывает у тех, кто сталкивается с его работой, можно представить в виде тэгов на иллюстрации внизу, а подробные данные в разрезе целевых аудиторий представлены в Таблице 3.

Рисунок 1. Графическое отражение эмоций, которые вызывает местное самоуправление (на базе технологии «Облако тэгов»¹)



Таблица 3. Чувства, которые вызывает МСУ (в разрезе по категориям респондентов, %)

Чувства	МСУ (Местный кенеш)		МСУ (ИРО)		Жогорку Кенеш			Госорганы		НПО		Международные организации	Эксперты	Другое	Рейтинг чувств	
	Б	О	Б	О	Б	Б	О	Б	О	Б	Б	Б	Б	Б	Б	О
Оптимизм	66,7	33,3	26,3	37,5	42,9	33,3	20	33,3	29,6	0	33,33	28,57	31	29		
Жалость	0	16,7	21	25	28,6	8,3	40	16,7	29,6	60	16,67	42,86	22,5	29		
Разочарование	33,3	16,7	10,5	0	28,6	25	10	16,7	14,8	20	33,33	14,29	21,1	12		
Уважение	0	33,3	36,8	12,5	0	8,3	30	0	0	0	8,333	14,29	14,1	12		
Другое (надежда, сострадание, желание помочь, возмущение)	0	0	5,26	12,5	0	16,7	0	33,3	14,9	20	8,333	0	9,9	9,8		
Никакие	0	0	0	12,5	0	8,3	0	0	11,1	0	0	0	1,4	7,8		
ВСЕГО (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		

Участников дискуссии попросили также написать 10 характеристик, которые, по их мнению, должны быть присущи органам местного самоуправления в 2020 и 2030 годах. Результаты таковы:

- негативное видение – 2 характеристики (7 %);
- позитивное видение – 157 характеристик (93 %).

Таким образом, подавляющее большинство заинтересованных лиц все же с оптимизмом и надеждой смотрят в будущее местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Видение «МСУ – 2020»²

Таблица 4 показывает солидарное мнение всех респондентов относительно важнейших характеристик местного самоуправления в 2020 году.

Таблица 4. Видение «МСУ – 2020». Солидарное мнение участников обсуждения относительно важнейших характеристик, которые должны быть присущи местному самоуправлению в Кыргызской Республике в 2020 году, количество человек

¹ «Облако тэгов» -

² Участники «круглого стола» в Оше привели другие характеристики, по сравнению с участниками «круглого стола» в Бишкеке. Поэтому в данном разделе приведены лишь те характеристики, которые совпадают по смыслу и контексту.

Характеристика	Ответов (человек)	Б	О
Финансовая независимость (самостоятельные решения по бюджету, достаточно средств, достаточная налоговая база, сбор налогов, создание рабочих мест, хорошие заработные платы и др.)	55	30	25
Стабильная, сильная, устойчивая система	32	8	24
Высокая квалификация кадров	29	17	12
Доверие народа, подотчетность, активное гражданское участие, открытость, прозрачность, соблюдение прав человека, надежная обратная связь с сообществом	24	18	6
Улучшение жизни для населения через предоставление услуг, которые отвечают нуждам населения	23	17	6
Административная независимость (самостоятельное принятие решений)	22	16	6
Эффективное управление, качественное исполнение функций и решение задач, хороший менеджмент	20	10	10
Четкое разграничение функций (договоры по делегированным функциям)	15	12	3
Изменение законодательства по изменяющимся условиям (должное законодательство)	12	10	2
Адекватное административно-территориальное устройство	5	5	0

Опираясь на это солидарное мнение, авторы исследования позволили себе предложить проект формулировки Видения «Местное самоуправление в 2020 году».

Местное самоуправление Кыргызской Республики в 2020 году – это стабильная система финансово и административно независимых органов МСУ, которые способны улучшать качество жизни населения через предоставление муниципальных услуг высокого уровня за счет наличия финансовых ресурсов и квалифицированных кадров. Подотчетная населению и прозрачная система органов МСУ основана на лучшем законодательстве и адекватном территориальном устройстве и пользуется доверием и поддержкой граждан.

С помощью облака тэгов авторы визуализировали Видение «МСУ – 2020», и результат наглядно демонстрирует приоритетность финансовой независимости в состоянии систему органов местного самоуправления в 2020 году.

Рисунок 2. Графическое отражение Видения «МСУ – 2020» (на базе технологии «облако тэгов»)

Мнения отдельных целевых групп представлены в Таблице 5.

Таблица 5. Видение «МСУ – 2020». Мнения целевых групп участников обсуждения относительно важнейших характеристик, которые должны быть присущи местному самоуправлению в Кыргызской Республике в 2020 году, в процентах

Характеристика	МСУ (Местный кенеш)	МСУ (ИРО)	Жогорку Кенеш	Гос. органы	НПО	Между народные организации	Эксперты	Другое	Общие характеристики
Финансовая независимость	14,9	16,55	5	14,15	12,35	9	7,5	9,5	15,35
Стабильная, сильная, устойчивая система	5,65	6,45	2,5	4,3	2,05	3	3,75	9,5	5,9
Высокая квалификация кадров	2,15	10,7	5	5,8	9,6	3	5	3	8
Доверие, подотчетность, прозрачность	9,15	2,4	7,5	9,6	5,5	6	3,75	9,5	6,15
Улучшение качества жизни	5,65	6	2,5	0	6,85	3	2,5	0	3,95
Административная независимость	7	4,4	2,5	2,5	0,7	0	2,5	0	3,1

Эффективное управление	5,65	8,85	0	4	7,55	6	3,75	6,25	5,65
Четкое разграничение функций	2,15	7,75	5	6,1	2,05	3	1,25	6,25	5,5
Лучшее законодательство	8,65	7,65	0	12,85	7,5	0	2,5	3	8,65
Адекватное АТУ	0	1	2,5	0	0	0	2,5	0	1,25

Видение «МСУ – 2030»³

Опираясь на солидарное мнение участников обсуждения, авторы исследования позволили себе предложить проект формулировки Видения «Местное самоуправление в 2030 году».

Местное самоуправление Кыргызской Республики в 2030 году – это устойчивая система финансово и административно независимых органов МСУ, пользующихся абсолютным доверием населения за счет своей прозрачности и подотчетности гражданам. Система органов МСУ нацелена на улучшение качества жизни на подведомственной территории и решает задачи местного экономического развития. Успех местного самоуправления опирается на квалифицированные кадры, финансовую независимость, эффективное управление и административную автономию.

С помощью облака тэгов авторы визуализировали Видение «МСУ – 2030», и результат наглядно демонстрирует приоритетность триумвирата доверия, подотчетности и прозрачности в развитии систему органов местного самоуправления в 2030 году.

Рисунок 3. Графическое отражение Видения «МСУ – 2030» (на базе технологии «облако тэгов»)

Финансовая+независимость Четкое+разграничение+функций
Стабильность+устойчивость Хорошее+законодательство
Доверие+подотчетность+прозрачность
Административная+независимость Эффективное+управление
Квалифицированные+кадры Улучшение+качества+жизни

Таблица 6 показывает солидарное мнение всех респондентов относительно важнейших характеристик местного самоуправления в 2030 году.

Таблица 6. Видение «МСУ – 2030». Солидарное мнение участников обсуждения относительно важнейших характеристик, которые должны быть присущи местному самоуправлению в Кыргызской Республике в 2030 году, количество человек

Характеристика	Ответов (человек)	Бишкек	ОШ
Финансовая независимость (самостоятельные решения по бюджету, достаточно средств, достаточная налоговая база, сбор налогов, создание рабочих мест, хорошие заработные платы и др.)	20	16	4
Административная независимость (самостоятельное принятие решений)	15	11	4
Высокая квалификация кадров	20	9	11

³ Участники «круглого стола» в Оше привели другие характеристики, по сравнению с участниками «круглого стола» в Бишкеке. Поэтому в данном разделе приведены лишь те характеристики, которые совпадают по смыслу и контексту.

Улучшение жизни для населения через предоставление услуг, которые отвечают нуждам населения	13	8	5
Четкое разграничение функций (договоры по делегированным функциям)	7	3	4
Изменение законодательства по изменяющимся условиям (должное законодательство)	5	4	1
Доверие народа, подотчетность, активное гражданское участие, открытость, прозрачность, соблюдение прав человека, надежная обратная связь с сообществом	30	13	17
Эффективное управление, качественное исполнение функций и решение задач, хороший менеджмент	16	6	10
Стабильная, сильная, устойчивая система	17	9	8
Самостоятельность в местном экономическом развитии	6	4	2

Мнения отдельных целевых групп представлены в Таблице 7.

Таблица 7. Видение «МСУ – 2030». Мнения целевых групп участников обсуждения относительно важнейших характеристик, которые должны быть присущи местному самоуправлению в Кыргызской Республике в 2030 году, в процентах

Характеристика	МСУ (Местный кенеш)	МСУ (ИРО)	Жогорку Кенеш	Гос. органы	НПО	Международные организации	Эксперты	Другое	Общие характеристики
Финансовая независимость	3,55	11,9	16,65	9,75	12,5	6,25	8,35	7,15	9,9
Административная независимость	3,5	3,85	0	2,85	13,65	6,25	10,4	7,15	7,45
Высокая квалификация кадров	0	1,9	0	18,2	19,25	0	2,1	7,15	9,9
Улучшение качества жизни	3,55	1,9	0	4,3	3,4	12,5	4,15	3,5	6,45
Четкое разграничение функций	11	5	0	0	1,15	0	2,1	0	3,45
Лучшее законодательство	0	5	0	5,65	0	0	2,1	0	2,5
Доверие, подотчетность, прозрачность	7,1	12,6	0	15,2	21,55	6,25	4,2	10,5	14,85
Эффективное управление	3,55	5,75	16,65	7,05	5,65	6,25	0	3,5	7,9
Стабильная, сильная, устойчивая система	0	15,65	0	9,6	3,4	0	4,15	7	8,4
Самостоятельность в местном экономическом развитии	3,55	5	0	0	1,15	12,5	2,1	0	3

При сравнении восприятия системы местного самоуправления в 2020 и 2030 годах, нельзя не отметить, что за данное десятилетие система должна измениться. Авторы данного исследования сравнили важность тех или иных характеристик для состояния в МСУ в 2020 и 2030 годах и получили результат, представленный на диаграмме 1.

Диаграмма 1. Эволюция Видения местного самоуправления от 2020 к 2030 году



Если рассмотреть, как политики и эксперты видят изменения образа местного самоуправления от 2020 года к 2030-му, то можно обнаружить, что финансовая независимость становится намного менее значимой. Это может означать ожидания аудитории о том, что к 2030 году органы МСУ достигнут необходимой финансовой самостоятельности. Также немного снижается актуальность административной независимости, эффективности муниципального управления. На первый план выходят другие задачи, главная из которых – триумвират доверия, подотчетности, прозрачности. Становятся более актуальными повышение квалификации кадров и эффективности муниципального управления. Кроме того, появляется новая характеристика – самостоятельность в местном экономическом развитии.

Комментарии к новому Закону «О местном самоуправлении». Взгляд из завтра

Закон «О местном самоуправлении» № 101 вступил в силу 13 июля 2011 года.

Анализируя положения нового закона, можно отметить, что есть определенный прогресс в развитии политической автономии местного самоуправления. В частности, исключены наиболее кричащие нормы старого закона, которые практически сводили на нет саму идею местного самоуправления. Есть прогресс в вопросах собственных функций местного самоуправления: они более точно определены и уже не дублируют функции государственной власти.

Есть задел для того, чтобы продолжить финансовую децентрализацию и гармонизировать финансовые законы с новым Законом «О местном самоуправлении». Однако у закона есть недостатки, о которых рассказано ниже. Эксперты надеются, что этот Закон будет совершенствоваться и дальше, что у правительства, депутатского корпуса хватит политической воли и мудрости после президентских выборов пойти на более радикальные шаги: дать больше самостоятельности местным сообществам, больше ресурсов и возможностей.

Таким образом, новый закон о местном самоуправлении является промежуточной формой, переходным явлением, призванным решить вопросы оперативного управления страной в данный конкретный момент времени. Организации гражданского общества и органы местного самоуправления должны сосредоточить усилия на мониторинге

применения закона, добиться его доработки и совершенствования, как это было обещано правительством при разработке данного законопроекта.

1. Унифицированы наименования должностей глав исполнительных органов местного самоуправления в городах, а также ликвидирована должность главы айыльного округа

Все руководители органов местного самоуправления в городах именуются мэрами. Это первый шаг для прекращения унижительной практики разделения городов на разные категории (города областного или районного значения).

Вместо должности главы айыльного округа введена (восстановлена) должность главы айыл окмоту.

2. Противоречия уровней административно-территориальных единиц, где есть местное самоуправление (это города, айыльные округа и районы)

Закон сохраняет районные кенешы в виде представительного органа местного самоуправления, избираемого напрямую населением, у которого якобы в качестве исполнительного органа существует орган государственной власти – местная государственная администрация. Данное положение закона выглядит весьма сомнительным: трудно осознать такую систему управления, при которой представительный орган относится к системе МСУ, а исполнительный – к системе государственной власти. Трудно поверить, что местная государственная администрация, являясь по сути территориальным подразделением правительства, станет в первую очередь исполнять решения депутатов районного кенеша. Сам районный кенеш будет формироваться, как видится авторам законопроекта «О выборах в органы местного самоуправления», населением по партийным спискам, то есть аналогично выборам депутатов Жогорку Кенеша. Поэтому в законе предусмотрена обязательность создания фракций и правящей коалиции фракций.

Было бы лучше, если бы был выбран только городской уровень и уровень айыльных округов (аймаков) для внедрения местного самоуправления. **Районный уровень чересчур велик для подлинного местного самоуправления.** Невозможно на таком большом уровне (как в территориальном смысле, так и по количеству населения) своевременно и эффективно решать интересующие население вопросы, поскольку вступает в силу эффект масштаба. Кроме того, невозможно сделать государственный орган, каковым является местная государственная администрация, исполнительным органом местного самоуправления, поскольку у государственного органа другие задачи – государственные, а не местные (контроль за законностью, руководство государственными программами и др.).

На худой конец, если законодатель на вопрос «Нужен ли районный уровень самоуправления, тем более такой усеченный, как это было в старом законе?» отвечает «Да», то он мог и должен был формироваться не путем прямых выборов, а местными кенешами соответствующего района путем делегирования ограниченного количества своих депутатов. **Это значительно удешевило бы процесс формирования райкенеша и, что более важно, – повысило бы роль городских кенешей и кенешей айыльных аймаков.**

3. Механизм выборов и освобождения от должности глав исполнительных органов МСУ – мэров и глав айыл окмоту

Согласно новому закону, мэром города может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на

государственной либо муниципальной службе, либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее 5 лет.

Главой айыл окмоту может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе, либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее 3 лет.

Не может быть мэром или главой айыл окмоту гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Кандидатуры мэров, кроме мэров городов Бишкек и Ош (для выборов этих мэров будет разработан отдельный закон), могут выдвигать депутатские фракции соответствующего городского кенеша и премьер-министр.

Выборы мэра города назначаются Центральной избирательной комиссией и должны быть проведены территориальной избирательной комиссией не позднее 30 дней со дня образования вакансии.

Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша. Избранному мэру города выдается соответствующее удостоверение территориальной избирательной комиссией. Сохраняется правило о том, что в случае неизбрания депутатами соответствующего кенеша мэра города в месячный срок с момента образования вакансии, по предложению премьер-министра, президент осуществляет роспуск местного кенеша и назначает досрочные выборы в соответствующий местный кенеш. Премьер-министр назначает исполняющего обязанности мэра до избрания мэра новым составом соответствующего местного кенеша.

Мэр города может быть досрочно освобожден от занимаемой должности премьер-министром:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов президента и правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий - с согласия большинства от общего числа депутатов городского кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, - с уведомлением депутатов городского кенеша;
- 3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;
- 4) в случае признания его судом недееспособным;
- 5) в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- 6) в случае выезда на постоянное место жительства за пределы Кыргызской Республики;
- 7) в случае выхода из гражданства Кыргызской Республики, утраты гражданства Кыргызской Республики или принятия гражданства иностранного государства;
- 8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- 9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша;
- 10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

В случае выражения недоверия мэру городским кенешем премьер-министр вправе

принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша.

В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша в течение трех месяцев премьер-министр освобождает его от занимаемой должности.

Порядок избрания и освобождения от должности главы айыл окмоту аналогичен вышеизложенному, за исключением того, что вместо премьер-министра право выдвижения кандидатов на должность, а также право освобождать от должности принадлежит главе районной государственной администрации (акиму).

Следует обратить внимание на то, что перечень оснований для увольнения мэров и глав айыл окмоту повторяет перечень оснований, бывший в старом законе. Единственное отличие заключается в том, что нарушение законов мэром (главой айыл окмоту) должно быть подтверждено органами прокуратуры (но не судами). Иными словами, для снятия мэра или главы достаточно возбуждения дела и выдвижения обвинения, не подтвержденного судебным решением. Это говорит о том, что законодатель пошел на поводу у правительства и сохранил и даже расширил неадекватный повод для устранения неугодных государственным чиновникам глав местного самоуправления.

Кроме того, право назначения премьер-министром исполняющего обязанности мэра города и право главы местной государственной администрации на назначение исполняющего обязанности главы айыл окмоту в случае досрочного освобождения выглядит странно. Это право должно было принадлежать соответствующему местному кенешу либо, как минимум, оно должно было быть ограничено обязанностью назначать исполняющего обязанности только из числа депутатов местного соответствующего кенеша.

Резюмируя вышеизложенное положение закона, следует сказать, что закон, не приняв предложения правительства о жесткой «вертикали управления» в части предоставления правительству и акиму исключительного права выдвигать кандидатов на должность мэров и глав айыл окмоту, тем не менее, сохраняет достаточно сильный контроль государства за их деятельностью.

4. Дисциплинарная ответственность мэров и глав айыл окмоту

К сожалению, так и не урегулирован вопрос о том, кто имеет право налагать дисциплинарные взыскания на мэров и глав айыл окмоту. Если работодателем является местный кенеш, поскольку он избирает на должность этих лиц, то этот же местный кенеш должен и наказывать их. Однако закон не принял предложения экспертов о том, чтобы это право принадлежало местным кенешам. За неисполнение любых функций (как собственных, так и делегированных полномочий) дисциплинарные наказания накладывались бы сессией кенеша, и это повышало бы ответственность мэра (главы айыл окмоту) перед местным сообществом. Если же продолжать нынешнюю практику, когда аким и премьер-министр (раньше президент) налагает эти взыскания, то население так и не узнает, за что и правильно ли наказан их мэр или глава айыл окмоту.

5. Функции местного самоуправления и делегированные государственные полномочия

Перечень собственных функций местного самоуправления сокращен по сравнению с перечнем, определенном в старом законе. Прежний закон устанавливал перечень из 25 функций. К сожалению, некоторые из этих функций были вообще «неподъемными» для муниципалитетов по своему масштабу и дороговизне, а другие дублировали друг друга или функции государственных органов. Теперь этот перечень

достаточно ясен и во многом учитывает предложения экспертов.

Естественно, что необходимо будет корректировать законодательство об основных принципах бюджетного права и Налоговый кодекс с целью расширения налоговых и неналоговых источников местных бюджетов, поскольку эти функции должны финансироваться за счет бюджета местного самоуправления.

Порядок делегирования государственных полномочий, к сожалению, так и не был подробно описан в новом законе. В нем так и не нашла своего отражения идея жестко урегулировать этот вопрос. Исполнение делегированных функций является постоянной головной болью муниципалитетов. Муниципалитеты чрезмерно перегружены делегированными государственными полномочиями, которые зачастую не обеспечены финансами. В результате получалось так, что государственные органы, посредством отраслевых законов, «вешали» на муниципалитеты решение отраслевых проблем за счет доходов МСУ, а не бюджетов государственных органов, специально предназначенных для решения таких проблем. И в результате подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, стали дотационными, иными словами, просящими. И в положение «попрошаек» они попали не только потому, что их собственный доходный потенциал незначителен, но и потому, что значительная часть средств местного бюджета направляется на выполнение государственных обязательств, которые должны финансироваться за счет республиканского бюджета. В отношении региональной политики и местного экономического развития государство «ехало» и пока продолжает «ехать» на местном самоуправлении, наивно полагая, что оно справится с делегированными государственными функциями без финансового обеспечения.

Поэтому эксперты предлагали заменить декларативные нормы о необходимости финансировать делегированные функции четкими механизмами. Если делегирование производится без соблюдения этих механизмов, то муниципалитет должен иметь право отказаться от исполнения такой функции. Самым простым механизмом был бы индивидуальный подход, то есть когда в закон о создании муниципалитета (каждый айылыный аймак (округ) имеет такой нормативный акт) включался бы перечень делегированных этому муниципалитету полномочий. Это дало бы муниципалитету возможность более эффективно защищать свое право требовать от государства (Минфина, правительства, Жогорку Кенеша) необходимых финансовых ресурсов при формировании местного бюджета.

К сожалению, новый закон уклонился от установления более четких механизмов делегирования государственных полномочий и их финансирования. Следует ожидать, что органы местного самоуправления так и останутся «мальчиками на побегушках» у государственных органов, исполняя бесплатно чужие функции.