



Полноправные люди.  
Устойчивые страны.

*Человеческое развитие в фокусе  
местного самоуправления:*

**ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС!**



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 2012 г.

Обложка данной публикации символизирует роль местного самоуправления как самой приближенной к человеку, базовой части системы управления в Кыргызской Республике, тесную связь между местным самоуправлением и условиями для человеческого развития, включая традиции и природу происхождения власти в Кыргызстане, принадлежащей его народу. Автор плаката, взятого за основу обложки, Айбек Эшалиев – участник Конкурса плакатов и фотографий «Жить здесь и сейчас!», проведенного в 2011 году ПРООН в Кыргызстане, Фондом «Сорос – Кыргызстан» и Институтом политики развития (Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии). Конкурс предоставил возможность всем жителям Кыргызстана, вне зависимости от возраста, пола, национальности и места проживания, визуальным образом выразить свое отношение к местному самоуправлению, свои ожидания и свою роль в развитии местных сообществ и человеческом развитии через призму местного самоуправления.

Информационная кампания по продвижению Национального доклада о человеческом развитии в Кыргызской Республике – 2012 началась в 2011 году и будет продолжена, включая телевизионные передачи, электронные рассылки, статьи, презентации, лекции и указанный конкурс плакатов и фотографий.

Данный доклад, отпечатанный на кыргызском, русском и английском языках, является инструментом распространения идеи человеческого развития на всей территории Кыргызской Республики и по всему миру. Доклад убедительно доказывает прямую связь и взаимное влияние местного самоуправления на уровень человеческого развития в Кыргызской Республике. Доклад также впервые рассматривает местное самоуправление не только как часть системы управления, но и как среду для человеческого развития.

## **ГРУППА ПОДГОТОВКИ НАЦИОНАЛЬНОГО ДОКЛАДА О ЧЕЛОВЕЧЕСКОМ РАЗВИТИИ 2012**

*Главным партнером ПРООН Кыргызстана в процессе разработки данного доклада стал Институт политики развития, Кыргызстан (далее – ИПР).*

### **Руководитель авторской группы:**

Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления ИПР

### **Авторская группа ИПР:**

Анарбек ИСМАИЛОВ  
Толобек ОМУРАЛИЕВ  
Сабина ГРАДВАЛЬ  
Бекболот БЕКИЕВ  
Улара НАРУСБАЕВА  
Зульфия КОЧОРБАЕВА

### **Экспертная группа:**

Раиса ПЛЕСОВСКИХ  
Болот АСАНАКУНОВ  
Суйунбек СЫРДЫБАЕВ  
Динара АЛДАШЕВА  
Асия ТАРАНЧИЕВА  
Евгения БОЙКО

### **Координатор:**

Дамира СУЛЬПИЕВА

### **Рецензент:**

Михаил ПЕЛЯХ, Региональное бюро ПРООН в Братиславе по странам Европы и СНГ

### **Информация и коммуникации:**

Надежда ДОБРЕЦОВА, ИПР  
Жылдыз КУВАТОВА, ПРООН Кыргызстан  
Кайратбек МУРЗАКИМОВ, ПРООН Кыргызстан  
Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА, ИПР

### **Производство, редактирование, перевод, бюджет, администрирование:**

Наталья АНДРИАНОВА  
Кутманбек БИЯЛИЕВ  
Жылдыз КУВАТОВА  
Любовь ЧЕЛНОКОВА

*Анализ и рекомендации данного Доклада не обязательно отражают точку зрения ООН, ПРООН, ее программ / проектов или Правительства Кыргызской Республики. Доклад является независимой публикацией, подготовленной при поддержке ПРООН. Научные исследования и составление Доклада представляют собой результат совместных усилий авторского коллектива, экспертов и консультантов, а также результат обсуждений, проведенных в ходе его подготовки с участием представителей органов государственного управления на национальном и региональном уровнях, неправительственных организаций, местного самоуправления, местных сообществ и СМИ.*

© ПРООН в Кыргызской Республике, 2013.

Все права защищены. При цитировании, воспроизведении и переводе ссылка на ПРООН обязательна.

Человеческое развитие  
в фокусе местного  
самоуправления:  
**ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС!**

Национальный доклад о человеческом  
развитии в Кыргызской Республике  
2012 г.



## ПРЕДИСЛОВИЕ

5 мая 2013 года исполняется 20 лет со дня принятия первой Конституции независимого Кыргызстана, в которой впервые были определены основные принципы, полномочия и права местного самоуправления (МСУ), на конституционном уровне декларировано, что государство оказывает поддержку местному самоуправлению.

Придавая особое значение роли местного самоуправления и местных сообществ в содействии и обеспечении устойчивого человеческого развития, ПРООН в Кыргызской Республике уже более 15 лет реализует различные программы и проекты, использует широкий спектр мер и действий, как на национальном, так и на местном уровнях, связанных с социальной мобилизацией населения для развития местного самоуправления и местных сообществ, сокращением уровня бедности и неравенства, повышением уровня жизни людей.

Многогранная помощь за прошедшие годы предоставлена в ходе проводимых в стране в этих направлениях реформ, разработке национальных стратегий и программ, их нормативному сопровождению. Были созданы и поддержаны многочисленные группы взаимопомощи, выделены гранты для решения приоритетных вопросов местных сообществ, в том числе для восстановления и развития местной социальной инфраструктуры, поддержки индивидуального предпринимательства, решения экологических проблем и повышения готовности местных сообществ и местного самоуправления к предотвращению и ликвидации последствий стихийных бедствий, развития потенциала местных органов власти, внедрения ИКТ в работу айыл окмоту, содействия вовлечению в процессы развития женщин и молодежи и др.

После трагических событий на юге Кыргызстана в июне 2010 года, ПРООН, совместно с другими агентствами системы ООН, оказали срочную помощь пострадавшим и местным сообществам, содействовали восстановлению мира и добрососедства между людьми. В этой работе, на основе широкого партнерства, непосредственно участвовали представители местных сообществ, неправительственных организаций, местных и центральных органов власти. Все перечисленные, а также другие, не менее важные направления работы ПРООН в Кыргызской Республике направлены на содействие достижению в стране Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) и соответствующих национальных индикаторов развития.

За прошедшие годы сделано немало, но еще предстоит решить ряд серьезных проблем, с

которыми сталкиваются местные сообщества и МСУ. В связи с этим отразить, что в Конституции Кыргызской Республики, принятой на всенародном референдуме в 2010 году, и в Национальной стратегии устойчивого развития на 2013-2017 годы, одобренной Президентом Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаевым 21 января 2013 года, отражены приоритеты, связанные с развитием МСУ и местных сообществ.

Этот доклад является комплексным аналитическим исследованием различных аспектов работы МСУ в Кыргызстане. В ходе его подготовки был обеспечен широкий учет мнений членов местных сообществ, представителей органов МСУ, организаций гражданского сектора и государственных структур. Наряду с использованием обширного статистического материала, подготовленного Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики с использованием современных методик, это позволило авторскому коллективу провести качественный анализ ситуации и сделать аналитические выводы о дальнейших направлениях развития МСУ.

В докладе взаимосвязаны понятия *местного самоуправления* и *человеческого развития*. Это – важная находка авторов, которая убедительно показала, что в центре местного самоуправления стоит человек, с его личными потребностями и возможностями развития. Такой подход, впервые в Кыргызстане, позволяет по-новому взглянуть на МСУ – не только как на систему органов управления, призванную решать определенный круг вопросов, а как на *среду и важное условие для человеческого развития*. Такой подход выводит МСУ, его роль и значение в процессах устойчивого развития всей страны на качественно новый уровень. Это также открывает новые горизонты для законодательного и институционального развития местного самоуправления.

Процесс разработки доклада, в который была вовлечена большая часть экспертов Кыргызстана в сфере МСУ, впервые позволил сформулировать *Видение МСУ-2020 и 2030*. Такое *Видение* позволяет подходить более обоснованно к проведению дальнейших комплексных реформ в сфере МСУ, к выработке и реализации мер политики, а также оценке качества принятых решений и достигнутых результатов со стороны гражданского общества.

Доклад состоит из четырех глав. *В первой главе* читатель найдет обоснование связи между МСУ и человеческим развитием, с использованием системы индексов. *Во второй главе* приводится краткая история развития МСУ, включая анализ достигнутых успехов и упущенных возможностей. *Третья глава* содержит представительный исследовательский

материал, описывающий различные аспекты воздействия МСУ на человека и условия для его развития. И, наконец, *четвертая глава* обобщает результаты предыдущих разделов и представляет *Видение МСУ-2020 и 2030* и, что важно, предлагает направления движения к реализации *Видения* и связанные с этим конкретные рекомендации.

Концепция человеческого развития используется для измерений и анализа систему индексов, в центре которой находится *Индекс человеческого развития*, методика расчета которого была обновлена ООН в Глобальном докладе 2010 года. *Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 года* также содержит ряд принципиальных новшеств, связанных с расчетом и применением системы индексов.

Впервые в истории написания подобных докладов в Кыргызской Республике *Индекс человеческого развития* был рассчитан не на страновом уровне, а на уровне каждого муниципалитета, органа МСУ. Это потребовало значительных усилий, но такой подход позволил авторскому коллективу выявить интересные и поучительные зависимости между уровнем человеческого развития и развития МСУ, в том числе связанные с уровнем доверия к руководителям органов МСУ, местными бюджетами и другими аспектами местного самоуправления.

Другим принципиальным отличием доклада стала разработка двух новых индексов – *Индекса институциональной устойчивости муниципалитета* и *Индекса возможностей МСУ*. Существующие статистические данные позволили пока рассчитать только *Индекс возможностей МСУ*, однако оба новых индекса, вместе с *Индексом человеческого развития*, представляют собой гармоничный и эффективный инструмент измерения уровня развития МСУ как *среды для развития человека*. Аналитическим центрам и исследователям Кыргызстана еще предстоит углублять и расширять применение данного инструмента, но доклад заложил для этого хорошие теоретические и практические основы, что придает ему дополнительную ценность и убедительность.

Подготовка при поддержке ПРООН национальных докладов о человеческом развитии традиционно включает широкую информационную кампанию, консультации со всеми заинтересованными сторонами, проведение конкурсов и других общественных мероприятий. Такой подход был использован и при подготовке этого доклада.

От имени ПРООН считаю необходимым выразить признательность членам Наблюда-

тельного совета доклада, экспертам, местным сообществам, органам местного самоуправления, государственным структурам, всем, кто, так или иначе, участвовал в его подготовке и обсуждении.

Особая благодарность – авторскому коллективу Института политики развития – неправительственной организации, выигравшей открытый конкурс на подготовку этого национального доклада. Авторы вложили в разработку доклада не только силы и время, но и глубокую веру в то, что МСУ станет благоприятной средой для человеческого развития в местных сообществах, создаст лучшие условия для развития всего народа Кыргызстана.

Актуальность, практическая и аналитическая значимость доклада очень быстро получили свое подтверждение. Уже в процессе подготовки доклада к печати, Правительство и экспертное сообщество Кыргызстана приступили к обсуждению новой стратегии развития местного самоуправления, в том числе и с учетом аналитических выводов и рекомендаций, сделанных в ходе подготовки доклада. Некоторые положения доклада нашли отражение в Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 гг.

Однако жизнь доклада не заканчивается его публикацией. Нет сомнений в том, что обобщенный в докладе обширный материал поможет теоретикам и практикам местного самоуправления генерировать и реализовывать новые идеи, направленные на повышение стандартов и уровня жизни граждан, местных сообществ, рост эффективности работы органов местного самоуправления.

Хотел бы заверить, что ПРООН в Кыргызской Республике и в дальнейшем будет оказывать содействие процессам устойчивого человеческого развития в Кыргызстане, помощь в развитии местного самоуправления и местных сообществ, ведь, как отмечала Администратор ПРООН г-жа Хелен Кларк, выступая в Бишкеке 16 мая 2011 года на презентации второго отчета о прогрессе в достижении в Кыргызстане Целей Развития Тысячелетия: «ПРООН настойчиво выступает за поддержку Кыргызстана в его стремлениях удовлетворить чаяния своего народа на лучшую жизнь, в том числе путем демократических преобразований и достижение ЦРТ».



*Александр АВАНЕСОВ,  
Постоянный координатор системы  
ООН и Постоянный представитель  
ПРООН в Кыргызской Республике.*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b>	6
<b>ГЛАВА 1. Человеческое развитие в Кыргызской Республике</b>	7
1.1. Концепция человеческого развития и ее значение для Кыргызской Республики <i>Что такое человеческое развитие и измерение его уровня в разных странах. Индексы человеческого развития: достоверность, сравнимость, применимость.</i>	7
1.2. Состояние и динамика человеческого развития в Кыргызской Республике <i>Ключевые даты для расчета индексов в Кыргызской Республике. Долгосрочная динамика Индекса человеческого развития. Новшество доклада - расчет Индекса человеческого развития для групп муниципалитетов и районов. Карты Индекса человеческого развития по районам и областям Кыргызской Республики. Индекс многомерной бедности и его динамика.</i>	14
1.3. Индекс возможностей местного самоуправления (ИВ МСУ) – концептуальные рамки доклада <i>Интеграция понятия “человеческое развитие” в понятие “местное самоуправление”. Структура Индекса возможностей МСУ. Результаты сравнения Индекса возможностей МСУ с Индексом человеческого развития. Развитие региональной статистики в Кыргызстане.</i>	28
<b>ГЛАВА 2. Децентрализация и развитие местного самоуправления: через 20 лет после старта</b>	34
2.1. Достигнутые успехи и работающие модели <i>Этапы развития местного самоуправления в Кыргызстане. Законодательное становление местного самоуправления.</i>	38
2.2. Упущенные возможности и реализовавшиеся риски <i>Советская модель местного самоуправления: утраченные преимущества. Огосударствление и автономизация исполнительных органов власти. Мифы о местном самоуправлении.</i>	39
2.3. Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны» <i>Общепринятое понимание примерных контуров ответственности МСУ. “Открытый” и “закрытый” перечень вопросов местного значения. Проблема негармонизированного законодательства о функциях МСУ. Нерешенность порядка делегирования государственных полномочий. Рекомендации.</i>	42
<b>ГЛАВА 3. Местное самоуправление как среда для человеческого развития</b>	47
3.1. Связь между уровнем человеческого развития и местным самоуправлением <i>Влияние МСУ на среду для человеческого развития. Муниципальные услуги для человека. Интерес к системе местного самоуправления и связь с Индексом человеческого развития. Способность органов МСУ помочь человеку. Местное самоуправление как среда воспитания.</i>	47
3.2. Местное самоуправление как фактор стабильности государства, социальной справедливости и сокращения неравенства <i>Участие органов МСУ в предупреждении конфликтов внутри сообществ на примере событий 2010 года. Причины возникновения конфликтов в сообществах. Аспекты равенства в управлении органами МСУ (гендерное равенство, этническое равенство, возрастное равенство).</i>	60
3.3. Политический, финансовый и кадровый потенциал местного самоуправления <i>Мнения о том, кому фактически принадлежит право принятия решений или власть в селах и городах Кыргызстана. Миф о дотационности сельских муниципалитетов и анализ причин, препятствующих эффективности двухуровневой бюджетной системы, межбюджетных отношений. Кадровый потенциал МСУ и институт муниципальной службы: укомплектованность, престиж, уровень квалификации.</i>	71
3.4. Местное экономическое развитие для стабильности местного самоуправления <i>Возможности местного самоуправления влиять на местные рынки. Коррупция в органах МСУ. Взаимодействие органов МСУ с сообществом.</i>	96

<b>ГЛАВА 4. Эволюция и видение местного самоуправления в 2020 и 2030 гг.</b>	108
4.1. Эволюция восприятия местного самоуправления: от государства к сообществу <i>Дискуссия о природе местного самоуправления. Идея о “негосударственности” местного самоуправления.</i>	108
4.2. Видение местного самоуправления 2020 и 2030 <i>Различия в восприятии местного самоуправления некоторыми аудиториями: от оптимизма и уважения до жалости и разочарования. Формулировка и визуализация Видения МСУ-2020 и Видения МСУ-2030. Эволюция Видения местного самоуправления от 2020 к 2030 году.</i>	109
4.3. Контекст и вызовы в свете текущей ситуации и среднесрочной перспективы <i>Реальные возможности местного самоуправления в 2012 году. Направления расширения прав местных сообществ. Актуальные риски: партийная “монополия”, административно-территориальная реформа. Плюсы и минусы усиления местного самоуправления для государства.</i>	112
4.4. Направления движения к Видению местного самоуправления 2020 и 2030: рекомендуемые изменения <i>Шаги государства для создания системы развитого местного самоуправления. Шаги политической общественности и самих органов МСУ. Критические вопросы на старте. Принципы будущей стратегии децентрализации и развития местного самоуправления. Рекомендуемые меры.</i>	115
<b>ПРОДУКТЫ ДОКЛАДА</b>	120
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	121
<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b>	161
<b>ЛИТЕРАТУРА</b>	162
<b>СПИСОК ИЛЛЮСТРАЦИЙ</b>	163

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АА	айылный аймак
АО	айыл окмоту
АТУ	административно-территориальное устройство
ВБ	Всемирный банк
ВВП	валовой внутренний продукт
ГорОНО	городской отдел народного образования (структура Министерства образования Кыргызской Республики)
ГСВ	группа семейных врачей
Доклад	Национальный доклад о человеческом развитии
ИВ МСУ	индекс возможностей местного самоуправления
ИМБ	индекс многомерной бедности
ИПР	институт политики развития
ИГН	индекс гендерного неравенства
ИЧР	индекс человеческого развития
ИЧРН	индекс человеческого развития с учетом неравенства
КР	Кыргызская Республика
МВФ	Международный Валютный Фонд
МГА	местная государственная администрация
МСУ	местное самоуправление
НАМС КР	Национальное агентство по делам местного самоуправления при Правительстве Кыргызской Республики
НПО	неправительственная организация (употребляется в отношении организаций гражданского общества)
НСК КР	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ОМСУ	органы местного самоуправления
ППС	паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РОНО	районный отдел народного образования (структура Министерства образования Кыргызской Республики)
СКЗ (РКЗ)	сельские комитеты здоровья (районные комитеты здоровья)
СМИ	средства массовой информации
ФАП	фельдшерско-акушерский пункт

# ГЛАВА 1

## ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

### 1.1. Концепция человеческого развития и ее значение для Кыргызской Республики

Первый Глобальный доклад о человеческом развитии (далее – Глобальный доклад) был опубликован более 20 лет назад, в 1990 году, усилиями исследователей Махбуба-уль-Хака и Амартии Сена. Сердцем Глобального доклада стала простая и понятная всем идея о том, что развитие выходит далеко за рамки простого материального благополучия, что целью развития должно стать создание благоприятной среды, позволяющей человеку вести долгую, здоровую и творческую жизнь. «Подлинное богатство народов – люди» – с этих слов в 1990 году Глобальный доклад начал энергичную кампанию в поддержку нового подхода к пониманию развития.

Первый Глобальный доклад начинался с четкого определения человеческого развития как процесса «расширения возможностей выбора для людей»: выбора быть здоровым, образованным и иметь достойный уровень жизни. В то же время Глобальный доклад убеждал, что понятия человеческого развития и благополучия гораздо более емкие и должны включать в себя более широкий спектр возможностей, в том числе политические свободы, права человека и, перефразируя известное выражение Адама Смита, «возможность появиться на улице, не испытывая чувства стыда».

Неудивительно, что правительства и гражданское общество многих стран благожелательно приняли идею Глобального доклада, – к концу XX столетия, преодолевая его кровавые издержки, цивилизация вновь стала разворачиваться к нематериальным человеческим ценностям, осознавая, что одно только потребление и доступ к благам автоматически не делают всех счастливыми. Предложение Махбуба-уль-Хака и Амартии Сена сконцентрироваться на человеческом развитии удивительно гармонично сочеталось и с индивидуалистическим подходом Запада, и духовными практиками Востока, и с новейшими достижениями науки и развитием технологий. Особое значение Глобальный доклад и **Концепция человеческого развития/Human Development Concept** (далее – Концепция) имели для стран бывшего Советского Союза, в том числе для Кыргызстана, которым предстояло сделать исторический выбор будущего пути развития – Концепция давала возможность сделать этот выбор в пользу человека. Нами не ставится задача оценить верность или ошибочность выбора, сделанного этими странами и Кыргызской Республикой в частности, но несомненно то, что Концепция человеческого развития с каждым годом приобретает для Кыргызстана все большее значение, очевидно также, что при принятии важнейших стратегических решений руководством страны часто не хватало и пока еще продолжает не хватать именно понимания идеи человека как начала и цели всего развития, всего пути, всей деятельности государства и органов управления.

Следует отметить, что Концепция проводит четкое разделение между методом, основанном на **базовых нуждах**, и методом **человеческого развития**. В первом случае люди рассматриваются как пассивные бенефициарии (цели) развития, и целью ставится обеспечение их базовых нужд – в питании, образовании, здравоохранении, жилище и т. д. Плановая советская система, несмотря на заявляемую ориентацию на человека («все во имя человека, все для блага человека»), все же была основана на принципах базовых нужд, рассматривая людей как потребителей благ, а не участников процесса развития<sup>1</sup>. Напротив, Концепция отводит людям роль активных участников процесса развития. Одним из основных положений Концепции является «развитие людей, для людей и силами людей».

Определение человеческого развития как процесса «расширения возможностей выбора» стало использоваться повсеместно, но его нельзя принимать как исчерпывающее. Человеческое развитие требует сохранения позитивных результатов в течение длительного времени и противодействия процессам, которые ведут к обнищанию людей или усиливают их угнетение и несправедливость в распределении благ и системе управления. Отсюда возникает необходимость следования принципам справедливости, устойчивости и уважения к правам человека, чего так не хватает в новейшей истории кыргызского государства.

<sup>1</sup> Andrey Ivanov and Mihail Peleah (2010). From centrally planned development to human development. Human Development Research Paper 2010/38. Доступно на сайте: [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP\\_2010\\_38.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_38.pdf)



Поскольку важнейшим принципом Концепции остается динамичность, гибкость, способность изменяться в соответствии с потребностями человека, в юбилейном Глобальном докладе 2010 года было предложено новое, расширенное определение Концепции человеческого развития, отвечающее практике развития на местах и научным новациям:

**Человеческое развитие**<sup>1</sup> представляет собой включение в число человеческих свобод права людей на долгую, здоровую и творческую жизнь, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. Люди – как индивидуально, так и в группах – одновременно являются и бенефициариями, и движущей силой человеческого развития.

Концепция, как указывалось выше, приводит более простое определение человеческого развития – «развитие людей, для людей и силами людей».

#### ЧЕЛОВЕК И РАЗВИТИЕ: О ЧЕМ МЫ ГОВОРИМ?

Основным языком Концепции человеческого развития и докладов о человеческом развитии являлся английский. С переводом же Концепции на русский и некоторые другие языки возникла проблема – механический перевод термина *human development* не позволял передать суть Концепции. За два десятилетия в русскоязычной литературе появились и прижились три основных термина: «развитие человека», «развитие человеческого потенциала» и «человеческое развитие».

Наиболее точным, на наш взгляд, и часто употребляемым является термин «человеческое развитие», так как именно он корректно транслирует суть Концепции человеческого развития – развитие, ориентированное на людей, или, в другой формулировке, «развитие людей, для людей и силами людей». В самом первом Глобальном докладе Махбуб-уль-Хак писал: «Основная цель развития общества – создать среду, благоприятствующую тому, чтобы люди могли наслаждаться долгой, здоровой и созидательной жизнью. Подлинное богатство народов – это люди». Именно своей ориентацией на людей и отличается Концепция человеческого развития от иных концепций развития. Стоит отметить, что аналогичным образом, то есть с использованием характеризующего прилагательного к слову «развитие», этот термин переводится на французский (*développement humain*), испанский (*desarrollo humano*), румынский (*dezvoltarea umană*), чешский (*lidský rozvoj*) и многие другие языки мира.

Термин «развитие человеческого потенциала» отражает истоки Концепции, а именно теорию «человеческого капитала» лауреата Нобелевской премии Теодора Шульца, возникшую в 60-х годах XX века. В понятие «формирование человеческого капитала» включались не только расходы на образование, но и расходы на научные исследования, на оказание медицинских услуг по охране здоровья, на мероприятия по планированию семьи. Вместе с тем подход к «человеку в развитии» оставался ресурсным, целью развития как такового по-прежнему являлось развитие экономики, а мерилем развития оставался валовой внутренний продукт (ВВП). Кроме того, развитие человеческого потенциала не предполагало расширение прав и возможностей людей и их участия в развитии. Термин «развитие человеческого потенциала» наиболее часто используется в национальных и региональных докладах о человеческом развитии в Российской Федерации и при переводе индекса человеческого развития (*Human development index*).

Термин «развитие человека» в основном относится к области биологии, психологии и антропологии и может быть использован в более общем, философском смысле, как понятие «развитие человечества».

<sup>1</sup> Доклад о человеческом развитии, 2010. Реальное богатство народов: пути к человеческому развитию. Русская версия – М.: Весь мир, 2010.

### 1.1.1. Измерение уровня человеческого развития

Расширение границ оценок всегда было краеугольным камнем Концепции человеческого развития. Однако измерение ради измерения никогда не ставилось самоцелью. Глобальный доклад открыл новые возможности осмысления прогресса, выдвинув простую, но убедительную идею о том, что развитие – это нечто большее, чем простой рост доходов. Для количественной оценки уровня человеческого развития Глобальный доклад использует набор индексов.

Основным и наиболее распространенным индексом является **Индекс человеческого развития (ИЧР)**<sup>1</sup>. Данный индекс отражает средние достижения страны в трех областях человеческого развития: 1) возможность жить долгой и здоровой жизнью; 2) возможность получать образование, доступ к знаниям; 3) возможность иметь достойный уровень жизни. Однако данный индекс усредняет показатели для страны в целом и не отражает различий между отдельными людьми или группами людей. Так, по данным Глобального доклада<sup>2</sup>, в 2011 году Кыргызстан занял 126 место из 187 стран с показателем ИЧР - 0,615, что соответствует среднему уровню человеческого развития. С 1995 года значение ИЧР в Кыргызстане увеличилось с 0,545 до 0,615, то есть на 13% или в среднем на 0,8% в год.

#### ИНДЕКСЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: ДОСТОВЕРНОСТЬ, СРАВНИМОСТЬ, ПРИМЕНИМОСТЬ

*Вопрос измерения прогресса обществ давно интересовал экономистов и ученых. Начиная с 30-х годов XX века США, а затем и другие страны, стали рассчитывать показатель ВВП, с помощью которого оценивается рыночная стоимость всех конечных товаров и услуг (т. е. предназначенных для непосредственного употребления), произведенных за год во всех отраслях экономики на территории государства для потребления, экспорта и накопления. Показатель ВВП оказался очень удобным для измерения экономического прогресса, однако он практически не учитывал социальные аспекты жизни и динамику национального богатства<sup>3</sup>. Например, после природного катаклизма (землетрясение) большие объемы восстановительных работ и строительства приведут к росту ВВП, однако нельзя утверждать, что жизнь людей автоматически значительно улучшится по сравнению с тем, что было до катаклизма. Кроме того, сам по себе показатель ВВП нечувствителен к неравенству и качеству жизни. Так, показатель ВВП может расти, несмотря на распространение бедности, отсутствие доступа к образованию, здравоохранению, чистой воде.*

*Еще более важно, что именно показатель ВВП (или роста ВВП) закладывался в качестве цели в программы развития многих стран. Считалось, что рост ВВП должен быть достигнут любыми способами, в том числе путем урезания государственных расходов на образование и здравоохранение (программы структурных реформ Международного Валютного Фонда и Всемирного банка).*

*В 1987 году ЮНИСЕФ подготовил доклад «Структурные реформы с человеческим лицом», в котором говорилось о негативном влиянии таких мер на жизнь людей. Первый Глобальный доклад о человеческом развитии 1990 года предложил новый индекс для измерения человеческого развития, который оказался достаточно простым и способным заменить собой ВВП. Это Индекс человеческого развития (ИЧР). Несмотря на свою простоту, ИЧР гораздо лучше учитывает нематериальные аспекты развития. Начиная с 1990 года, данный индекс использовался для международных сравнений. Однако для сопоставления столь разных стран, как, к примеру, США и Зимбабве, Таиланд и Кыргызстан, необходимо было использовать данные международной статистики, которые приводят национальные данные к сопоставимому виду, например, использовать одинаковый возраст начала образования. Международно сопоставимый ИЧР рассчитывается Отделом по подготовке Докладов о человеческом развитии ПРООН в Нью-Йорке и публикуется раз в год в Глобальном докладе.*

*Затем различные страны начали составлять национальные Доклады о человеческом развитии, адаптируя к местным условиям индексы человеческого развития. В этом случае задача международных сравнений уже не ставилась, а основной интерес сместился в область отслеживания динамики индексов и расчета индексов для разных групп – например, по областям и населенным пунктам. Такие расчеты потре-*

<sup>1</sup> Human Development Index. В русскоязычной литературе также часто встречается как Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП).

<sup>2</sup> Доклад о человеческом развитии, 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех. Доступно на сайте: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/ru/>

<sup>3</sup> Национальное богатство — макроэкономический показатель, представляющий в денежном выражении совокупность активов, созданных и накопленных обществом. Источник: <http://ru.wikipedia.org/>

бовали использования адаптированных индикаторов, поэтому индексы, рассчитываемые для национальных докладов, не всегда напрямую сравнимы с международными индексами. Однако они сопоставимы на уровне отдельных стран с ранее рассчитанными индексами и позволяют адекватно анализировать местные условия, а также динамику показателей в отдельно взятой стране.

В настоящем Докладе используются несколько индексов. Так, для анализа положения Кыргызстана в мире используются данные Глобального доклада. Для анализа динамики развития и ситуации в разрезе областей используются данные Национального статистического комитета КР (НСК КР). Также данные НСК КР используются для расчета ИЧР на уровне районов и областей. В связи со специфическими задачами каждого из индексов, они не могут сравниваться напрямую. Однако они применяют одинаковую методологию и отражают социально-экономические условия на разных уровнях, используя единый методический подход. В практическом плане это означает, что хотя индексы и несравнимы напрямую, они принадлежат одной и той же контекстуальной семье индикаторов и контекстуально сопоставимы.

Для того чтобы учесть реальное распределение возможностей внутри общества, используется **Индекс человеческого развития с учетом неравенства (ИЧРН)**. Он принимает во внимание неравенство внутри общества в каждой из областей человеческого развития – здоровье, доступ к знаниям и стандарты жизни. Поэтому ИЧР можно рассматривать как показатель потенциального человеческого развития в стране на данный момент, тогда как ИЧРН отражает фактический уровень человеческого развития. Разница между ИЧР и ИЧРН измеряет «потерю» потенциального человеческого развития вследствие неравенства. Так, по данным Глобального доклада за 2011 год, среднее снижение ИЧР за счет учета неравенства составляет около 25%. Потери колеблются от 5% (Чешская Республика) до 44% (Намибия). В Кыргызстане в 2011 году потери в ИЧР из-за неравенства составили 14,4%, причем самые большие потери были в индексе здоровья (19,8%), далее в индексе доходов (12,2%) и наименьшие – в индексе образования (11,1%). Для сравнения, в Узбекистане и Таджикистане потери из-за неравенства составляют 15,1 и 17,6% соответственно. В группе стран со средним уровнем человеческого развития, к которым относится Кыргызстан, усредненные потери составляют 23,7%, а по странам региона Европы и Центральной Азии – 12,7%.<sup>1</sup>

**Индекс гендерного неравенства (ИГН)**<sup>2</sup> призван отразить специфическое неравенство, а именно: неравенство между мужчинами и женщинами в обществе. Этот индекс охватывает четыре области – репродуктивное здоровье, образование, участие в рынке труда и возможность политического представительства. Значение ИГН указывает на потери в потенциальном значении ИЧР за счет неравенства между мужчинами и женщинами. По данным Глобального доклада за 2010 год, гендерное неравенство значительно варьируется по странам – от 17% (Нидерланды) до 85% (Йемен). Кыргызстан в 2011 году занял 66 место в рейтинге из 146 стран, при этом потери от гендерного неравенства составили 37%. Для сравнения, Таджикистан находится на 61 месте с потерями от гендерного неравенства в размере 34,7%. В среднем же по региону Европы и Центральной Азии потери от гендерного неравенства составляют 31,1%, а по странам со средним уровнем человеческого развития – 47,5%.

**Индекс многомерной бедности (ИМБ)** показывает, насколько велика группа людей в обществе, которая испытывает лишения (депривации)<sup>3</sup>, уровень жизни которых не соответствует минимальным стандартам в каждой из трех областей – здоровье, образование и материальные условия. Многомерная бедность рассматривается как совокупность критического числа деприваций и семья считается многомерно бедной, если она испытывает лишения как минимум по одной трети показателей<sup>4</sup>. ИМБ складывается из двух показателей – охват бедности и интенсивность лишений. Охват бедности показывает, насколько велика группа многомерно бедных людей («сколько бедных?»). Интенсивность лишений отражает пропорцию взвешенных компонентных индикаторов, по которым, в среднем, бедные семьи испытывают депривацию («насколько бедны бедные?»). Глобальный доклад за 2010 год показал, что в мире около 1,7 млрд человек живут в условиях многомерной бедности, испытывая депривацию в области здоровья, образования или уровня жизни. Минимальное значение ИМБ – ноль – обнаружено в Чешской Республике и Словакии, в ОАЭ – 0,2%. Максимальное значение – 64% – в Нигере. Значение ИМБ в Кыргызстане (по данным исследования 2006 года) составило около 20%, наряду с Сирией, Шри-Ланкой, Азербайджаном.

<sup>1</sup> Доклад о человеческом развитии, 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех. Доступно на сайте: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/ru/>

<sup>2</sup> До 2010 года использовались два других показателя – Индекс развития с учетом гендерного фактора и Показатель расширения прав и возможностей женщин. Они были заменены в 2010 году единым Индексом гендерного неравенства.

<sup>3</sup> Депривация – невозможность для индивида или социальной группы удовлетворить свои базовые потребности из-за отсутствия доступа к основным материальным благам и социальным ресурсам: продуктам питания, жилищу, медицине, образованию и т. д. Доступно на сайте: <http://ru.wikipedia.org>

<sup>4</sup> Показатели взвешиваются таким образом, чтобы значение областей (здоровье, образование и материальные условия) оказалось одинаковым. Всего используется 10 показателей, в том числе по 2 – в области здоровья и образования и 6 – в области материальных условий жизни. Домохозяйства, в которых ИМБ равен или превышает 20%, но меньше 33,3%, являются уязвимыми или находятся на грани многомерной бедности. Домохозяйства, в которых ИМБ составляет 50% или выше, находятся в состоянии тяжелой многомерной бедности.

Таблица 1. Система индексов человеческого развития в Глобальных докладах

Что показывает индекс?	ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ			
	Здоровье	Образование	Материальные условия	Политические свободы
Средний агрегированный уровень развития в стране	<b>Индекс человеческого развития (ИЧР)</b>			
	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Средняя продолжительность обучения  Ожидаемая продолжительность обучения	Национальный доход на душу населения (по паритету покупательной способности (ППС), в долл. США)	
Неравенство в уровне развития внутри страны	<b>ИЧР с учетом неравенства (ИЧРН)</b>			
	Неравенство в ожидаемой продолжительности жизни	Неравенство в продолжительности обучения	Неравенство в доходах на душу населения	
	<b>Индекс гендерного неравенства (ИГН)</b>			
	Коэффициент материнской смертности  Коэффициент рождаемости среди подростков	Уровень среднего и высшего образования женщин и мужчин	Показатель активности на рынке труда женщин и мужчин	Представительство женщин и мужчин в парламенте
Распространенность лишений в обществе	<b>Индекс многомерной бедности (ИМБ)</b>			
	Как минимум один человек недоедает  Один или более детей умерли	Никто не имеет пятилетнего школьного образования  Как минимум один ребенок школьного возраста не посещает школу	Отсутствие электричества  Отсутствие чистой питьевой воды  Отсутствие доступа к канализации  Земляные полы в доме  Домохозяйства используют экологически «грязное» топливо для приготовления пищи (навоз, дрова, древесный уголь)  Домохозяйство не имеет автомобиля и обладает, максимум, одним из следующих технических средств: велосипед, мотоцикл, радиоприемник, холодильник, телефон, телевизор	

Таблица 2. Глобальные индексы человеческого развития в Кыргызстане (2011 г.)<sup>1</sup>

<b>Индекс человеческого развития (ИЧР)</b>	0,615
Позиция Кыргызстана в мире	126 из 187
<b>Индекс человеческого развития без учета доходов</b>	0,734
Позиция Кыргызстана в мире	100 из 187
ИЧР в 2000 г.	0,577
ИЧР в 1995 г.	0,545
Среднегодовой рост ИЧР (2000-2011 гг.), в %	0,59
<b>ИЧР с учетом неравенства (ИЧРН)</b>	0,526
Процент потерь ИЧР из-за неравенства	14,4
Позиция Кыргызстана в мире	71 из 134
<b>Индекс гендерного неравенства (ИГН)</b>	0,370
<b>Индекс многомерной бедности (ИМБ)</b>	0,019 (2006)
Охват бедности, в %	4,9
Интенсивность бедности, в %	38,8

Индексы Глобального доклада ставят целью оценить уровень человеческого развития в странах мира. Такой подход позволяет взглянуть на общую, глобальную картину развития. Вместе с тем такой подход сталкивается с рядом проблем. Первая из них заключается в недостатке достоверных данных. Так, в 2011 году Глобальный доклад представил ИЧР для 187 стран мира, что означает необходимость получения достоверных и сравнимых данных для этих 187 стран. Вторая проблема заключается в национальной адекватности индексов. То, что подходит для общей картины мира, может не вполне отражать реалии и нюансы ситуации в конкретной стране, не говоря уже об отдельных областях и районах страны. Именно поэтому многие страны в своих национальных докладах творчески переосмысливают индексы человеческого развития и представляют свои показатели, не вполне сравнимые с глобальными данными, но позволяющие точнее отразить уровень человеческого развития в стране и ее регионах.

#### ИНДЕКСЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В МЕКСИКЕ – ОТ СТРАНЫ К ЧЕЛОВЕКУ

*Мексика, страна с населением в 112 млн человек, использует ИЧР на разных уровнях. Страна состоит из 31 штата и 1 федерального округа. Такая территориальная структура представляет собой первый уровень дизагрегации ИЧР. И уже на этом уровне проявляются довольно значительные различия в показателях развития.*

*Переход на следующий уровень – муниципалитетов – потребовал пересмотра показателей для расчета ИЧР. Ряд показателей оказался неприменим для муниципалитетов (например, показатель ВВП для муниципалитета не имеет смысла). Для расчета других показателей оказалось невозможным собрать статистические данные на уровне муниципалитета, и эти показатели были заменены. Сложившаяся картина отразила величину различий между муниципалитетами. На одной стороне палитры оказались муниципалитеты с высоким уровнем человеческого развития, сравнимым с такими странами, как Норвегия. На другом краю оказались населенные пункты с низким и очень низким уровнем развития, сопоставимым со Сьерра Леоне. Расчет ИЧР на территориальном и местном уровнях позволил привлечь внимание к проблеме территориального неравенства и правильнее планировать распределение бюджетных средств.*

*Следующим шагом стал расчет ИЧР на индивидуальном уровне. Переход на индивидуальный уровень позволил рассчитывать индексы для определенных групп населения, которые обычно не заметны в средних значениях по территории или муниципалитету – мужчины и женщины, семьи с мигрантами, коренное население (индейцы). Такой, более тонкий анализ позволит в дальнейшем совершенствовать государственные программы, вести мониторинг и оценивать их результаты.*

<sup>1</sup> Доклад о человеческом развитии, 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех. Доступно на сайте: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/ru/>

ИШШТЕ



## 1.2. Состояние и динамика человеческого развития в Кыргызской Республике

Начиная с 1995 года, в Кыргызской Республике опубликовано 10 Национальных докладов о человеческом развитии, которые были посвящены различным темам.

Таблица 3. Национальные доклады о человеческом развитии в Кыргызской Республике

№	Тема доклада	Год
1	Общий доклад о человеческом развитии	1995
2	Общий доклад о человеческом развитии	1996
3	Социальное единство	1997
4	Роль и влияние государства	1998
5	Общий доклад о человеческом развитии	1999
6	Демократическое управление для человеческого развития	2000
7	Демократическое управление: альтернативные подходы к будущему развитию Кыргызстана	2001
8	Человеческое развитие в горных регионах Кыргызстана	2002
9	Влияние гражданского общества на человеческое развитие	2005
10	Успешная молодежь – успешная страна	2010

С учетом изменений глобальной методики расчета индексов и расширения Концепции человеческого развития, озвученных в Глобальном докладе за 2010 год, настоящий Национальный доклад, посвященный местному самоуправлению, адаптировал новые индексы к условиям Кыргызстана, а также сделал шаг вперед на пути расчета индексов на уровне регионов.

Национальный доклад 2012 года (далее – Доклад) посвящен местному самоуправлению, поэтому, с учетом всех факторов, авторская группа предложила для расчета индексов следующие ключевые даты:

- 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 – подробнее об этом см. разделы 2.2. и 3.3.) и серьезных политико-правовых изменений для всего народа и МСУ в частности (принятие Конституции КР 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 КР, внесение изменений в законодательство о финансово-экономических основах МСУ и об основных принципах бюджетного права);
- 2009 год – год после политических и финансовых изменений (отмена выборов глав исполнительных органов МСУ в новой редакции Конституции КР и вступление в силу нового Налогового кодекса КР, значительно сократившего налоговую базу МСУ).

### 1.2.1. Индекс человеческого развития в Кыргызской Республике – долгосрочная динамика

В течение последних десяти лет ИЧР в Кыргызстане устойчиво растет<sup>1</sup>. Темп роста существенно снижался только в 2005 году, что, возможно, было связано с политическим кризисом. Такой разрыв характерен для стран со средним уровнем развития человеческого потенциала, а сокращение разрыва является позитивной тенденцией, если она подтверждается в последующие годы.

Среднее значение ИЧР по стране находится в середине между самым низким значением в Баткенской области и самым высоким – в г. Бишкеке. Самые высокие значения Бишкека характерны для группы стран, которую Глобальный доклад относит к странам с высоким уровнем человеческого развития. Наблюдается постоянный рост примерно на 15% в период с 2000 по 2010 гг. При этом ИЧР Баткенской и Ошской областей вырос на 11 и 5% соответственно, ИЧР в других областях Кыргызстана (Чуйской, Таласской, Иссык-Кульской, Нарынской) практически не изменялся, рост составил в среднем 1-2% за 10 лет. И только в Джалал-Абадской области отмечено снижение индекса на 1%.

<sup>1</sup> В данном разделе используются данные НСК КР по ИЧР, которые сопоставимы, но напрямую не могут быть сравнены с глобальными индексами. Вместе с тем эти данные позволяют проследить динамику и различия в развитии по областям.

Таблица 4. Динамика ИЧР в разрезе областей <sup>1</sup>

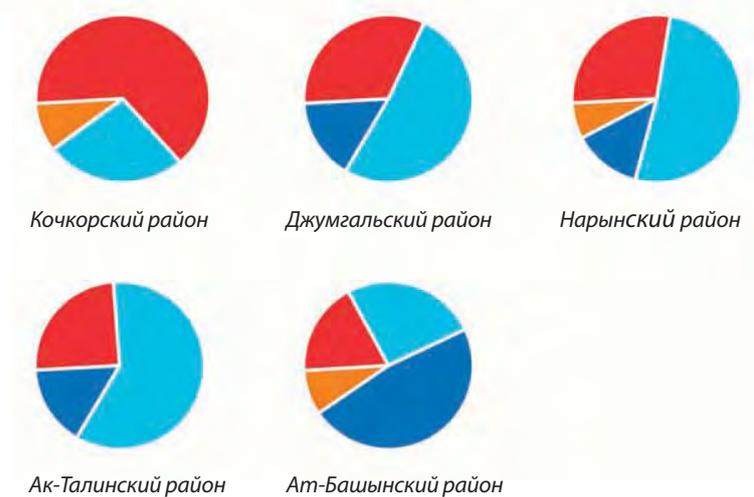
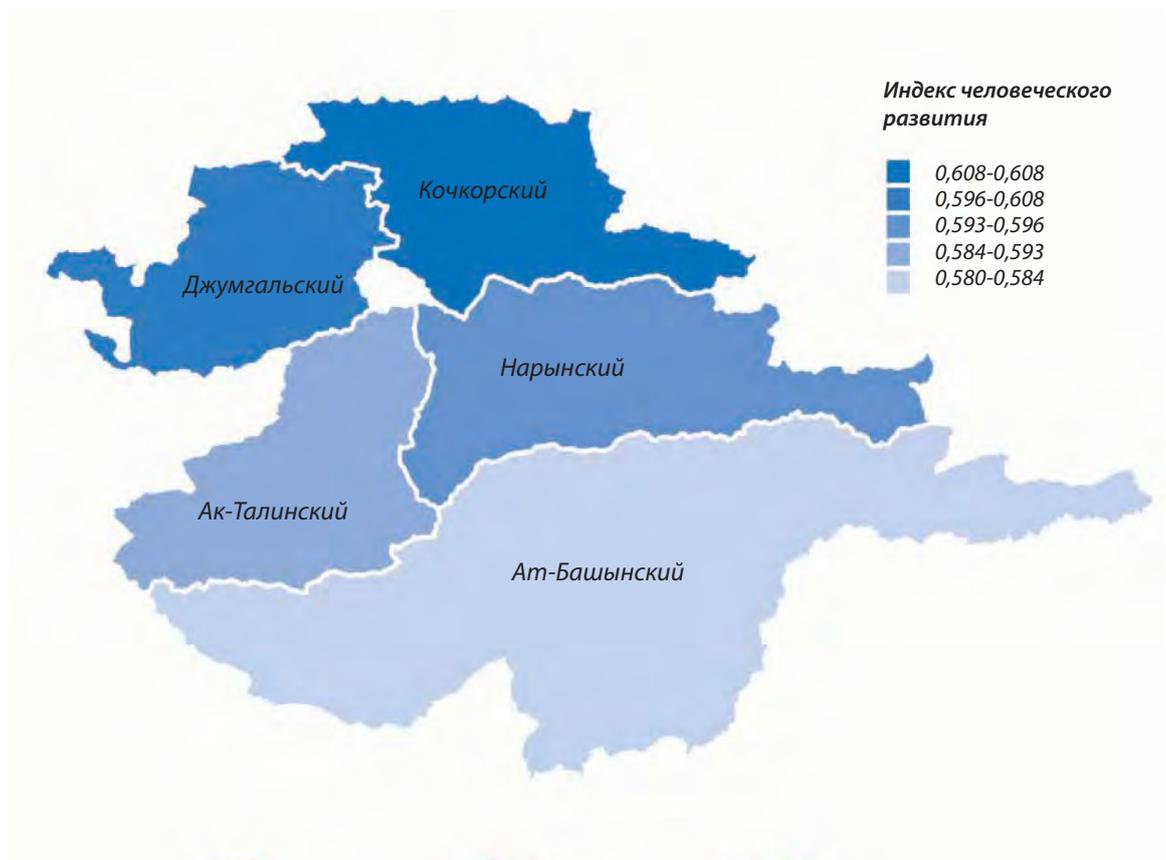
Регион	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Изменение значений 2010 к 2000 гг., в %
Кыргызская Республика	0,618	0,634	0,636	0,645	0,653	0,658	0,658	106,5
Баткенская область	0,548	0,547	0,551	0,573	0,577	0,591	0,609	111,1
Джалал-Абадская область	0,620	0,589	0,591	0,599	0,607	0,611	0,612	98,8
Иссык-Кульская область	0,666	0,648	0,632	0,642	0,658	0,673	0,683	102,6
Нарынская область	0,611	0,603	0,615	0,621	0,629	0,620	0,615	100,6
Ошская область, включая г. Ош	0,568	0,577	0,592	0,603	0,600	0,606	0,594	104,6
Таласская область	0,609	0,615	0,627	0,628	0,642	0,612	0,622	102,1
Чуйская область	0,617	0,611	0,616	0,618	0,625	0,632	0,628	101,7
г. Бишкек	0,654	0,725	0,732	0,734	0,755	0,764	0,770	117,7

Новшеством настоящего доклада стал расчет ИЧР для каждого муниципалитета Кыргызской Республики, что впервые в истории расчета показателей человеческого развития и подготовки докладов углубило измерители до уровня местного самоуправления. В связи с относительно большой погрешностью, а также с тем, что для части муниципалитетов были использованы условные данные, приводить индекс для каждого города или айылного аймака было бы некорректным. Однако методика позволяет достаточно точно рассчитать значения ИЧР для групп муниципалитетов, а также для районов.

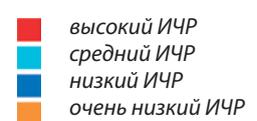
С целью более наглядного отражения результатов расчета ИЧР для Кыргызстана, а также для каждого района республики в целом, впервые разработаны карты ИЧР для республики, а также для каждой области и района.

<sup>1</sup> Для расчета ИЧР использовались статистические данные, с учетом раунда сопоставления международной статистики Всемирного банка 2005 г.

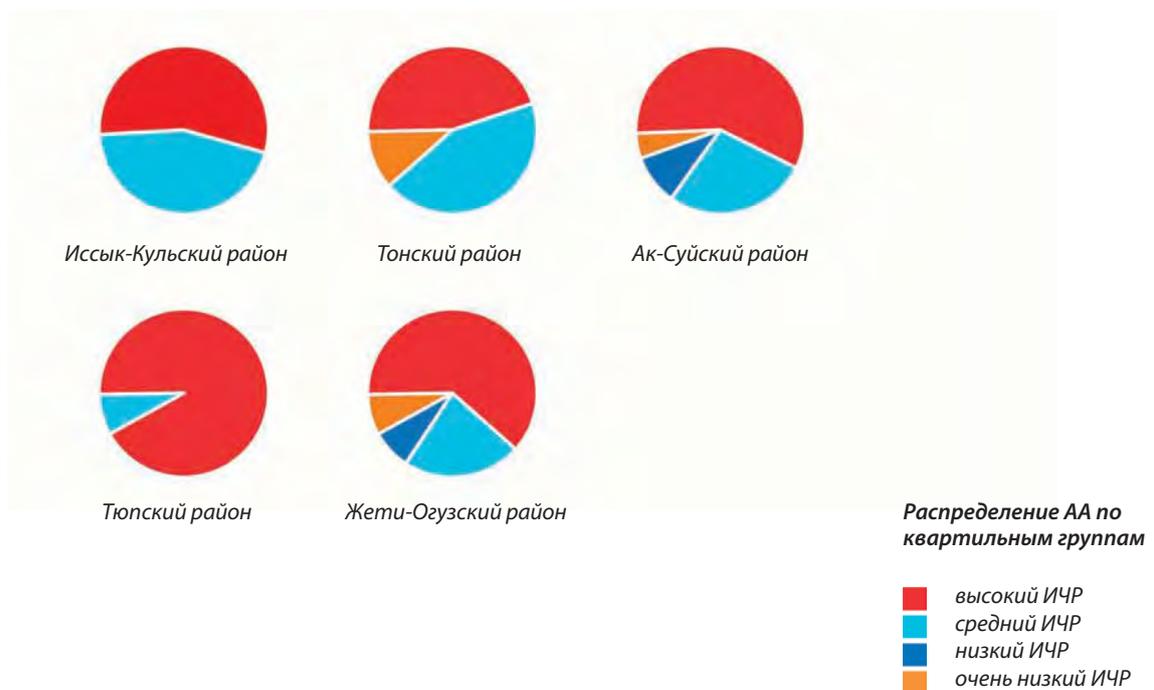
## Распределение ИЧР по районам Нарынской области



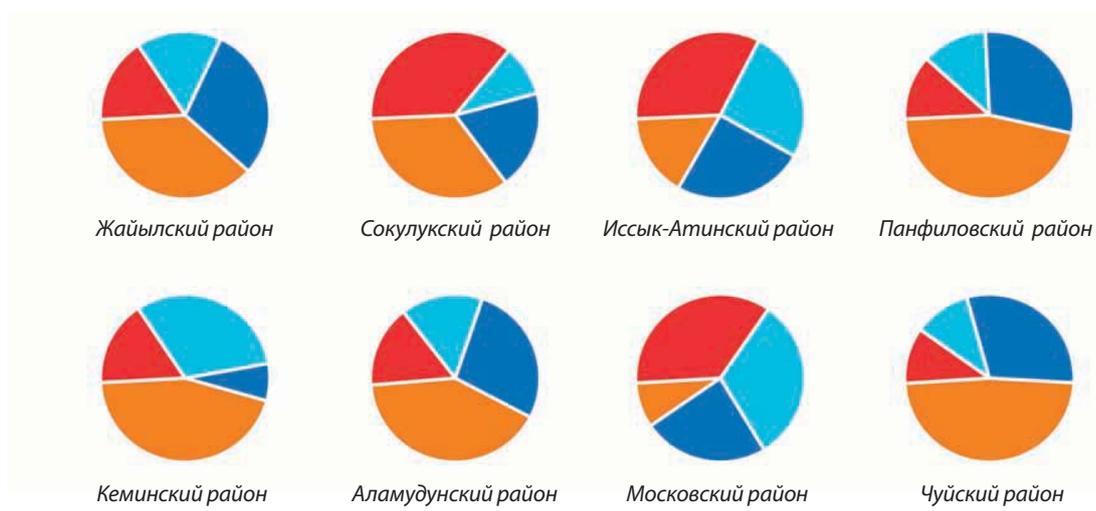
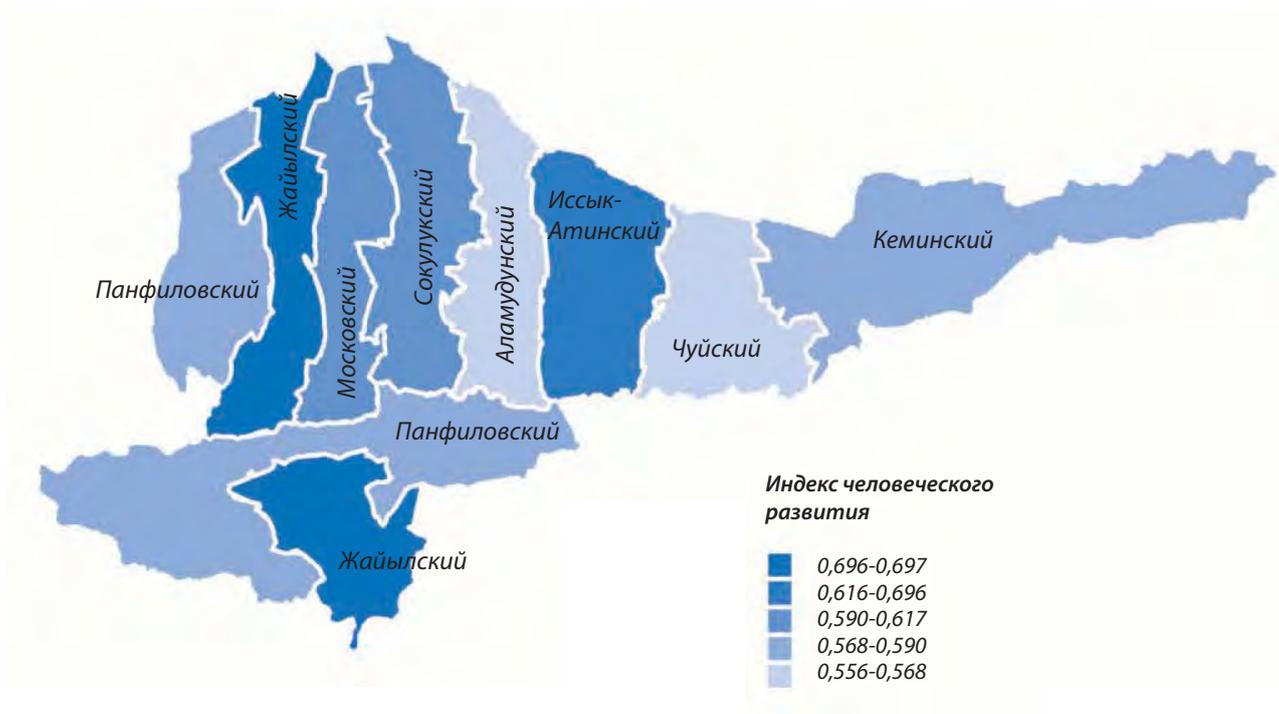
Распределение АА по  
квартильным группам



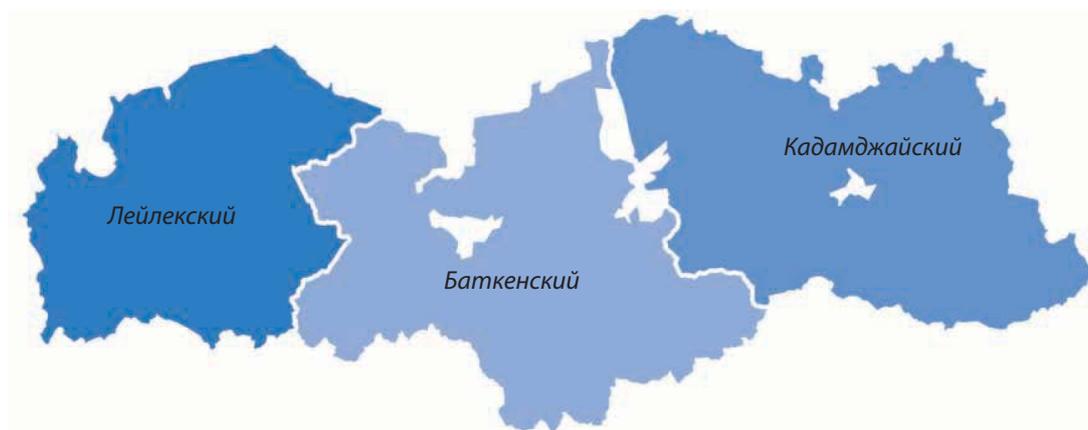
## Распределение ИЧР по районам Иссык-Кульской области



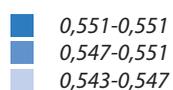
## Распределение ИЧР по районам Чуйской области



## Распределение ИЧР по районам Баткенской области



Индекс человеческого  
развития



Лейлекский район

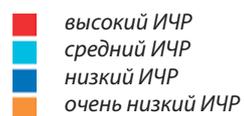


Баткенский район

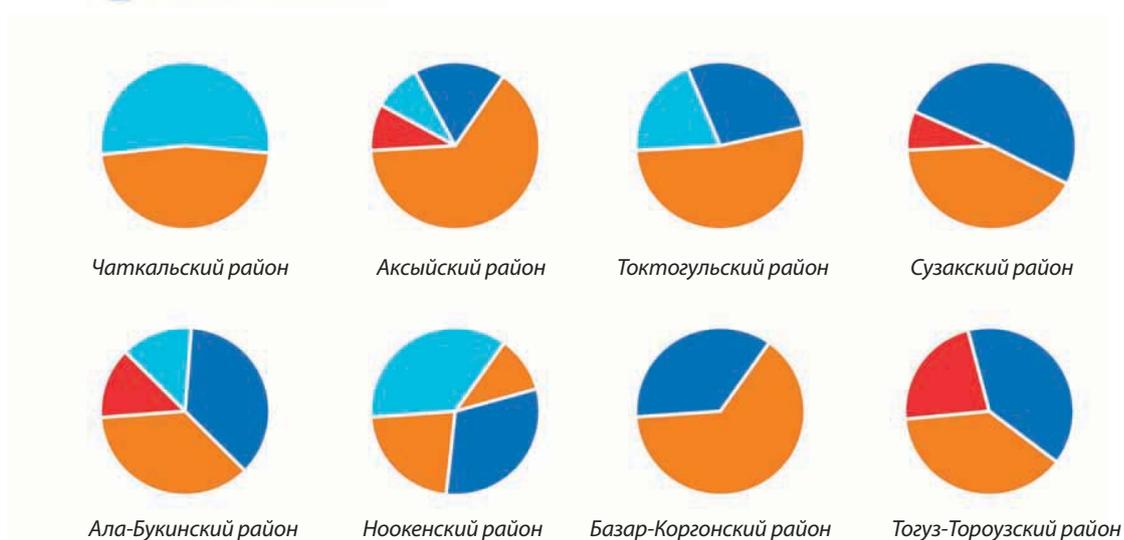


Кадамджайский район

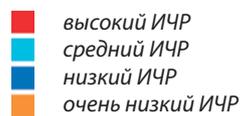
Распределение АА по  
квартильным группам



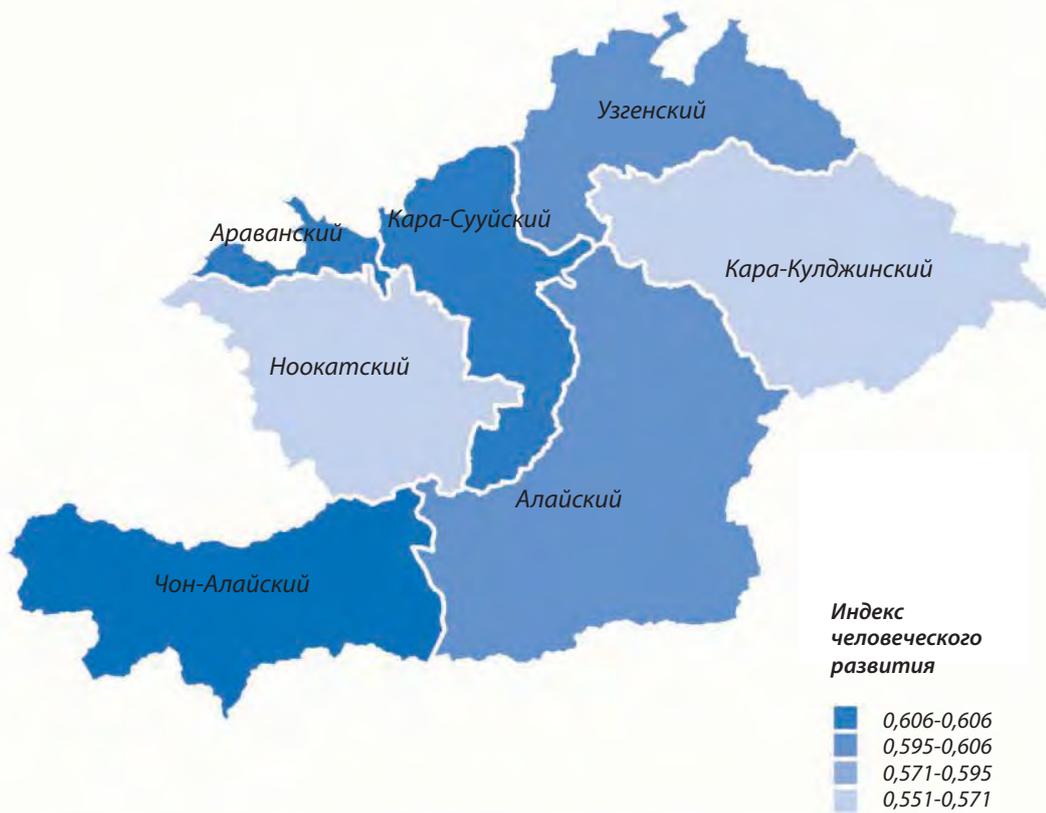
## Распределение ИЧР по районам Джалал-Абадской области



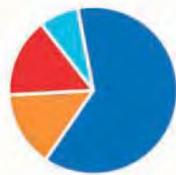
### Распределение ИЧР по квартильным группам



## Распределение ИЧР по районам Ошской области



Чон-Алайский район



Алайский район



Кара-Кулджинский район



Араванский район



Ноокатский район

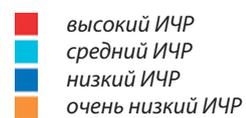


Кара-Сууйский район

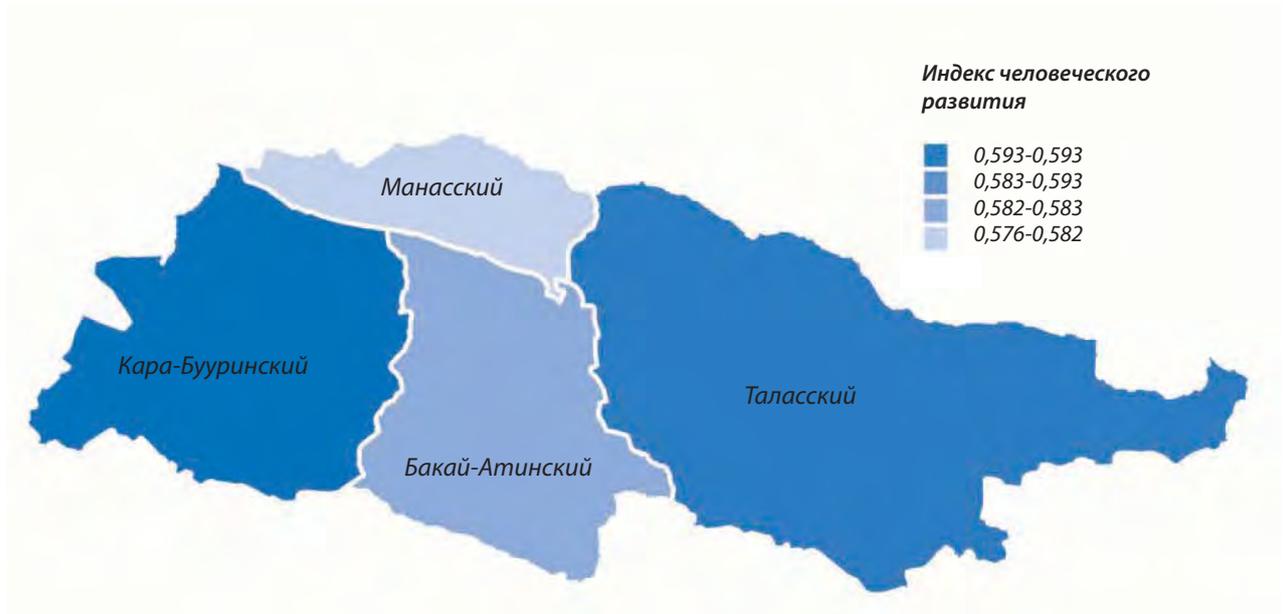


Узгенский район

### Распределение АА по квартильным группам



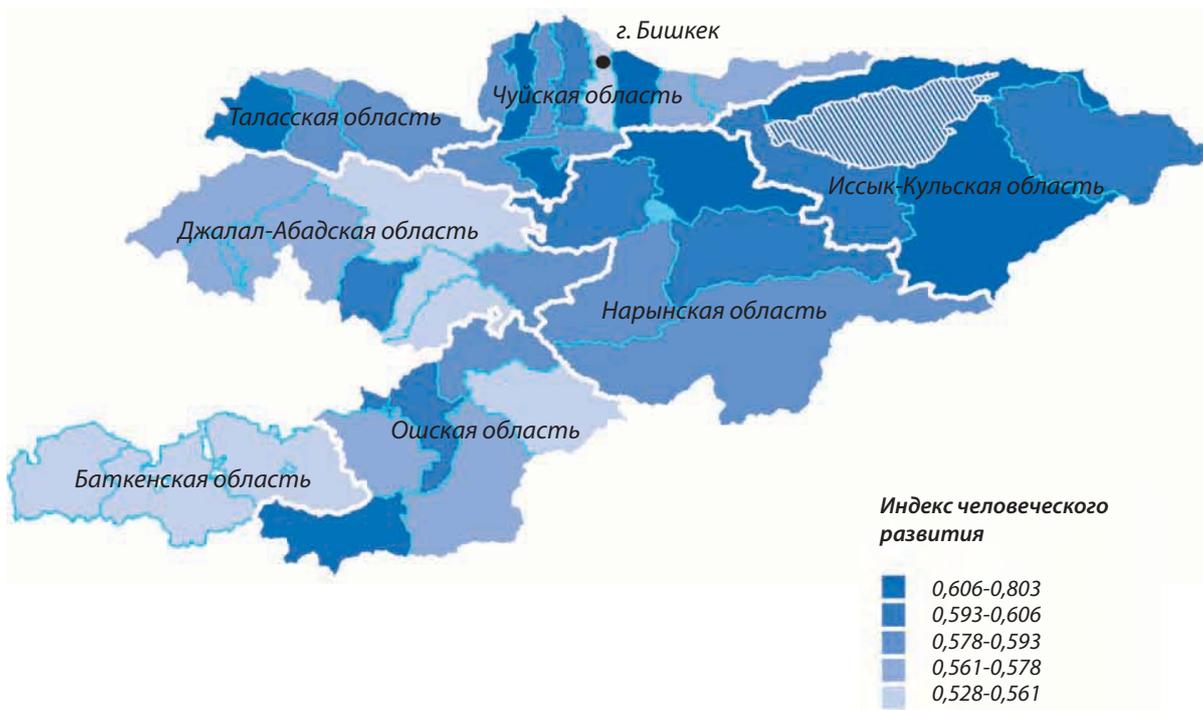
### Распределение ИЧР по районам Таласской области



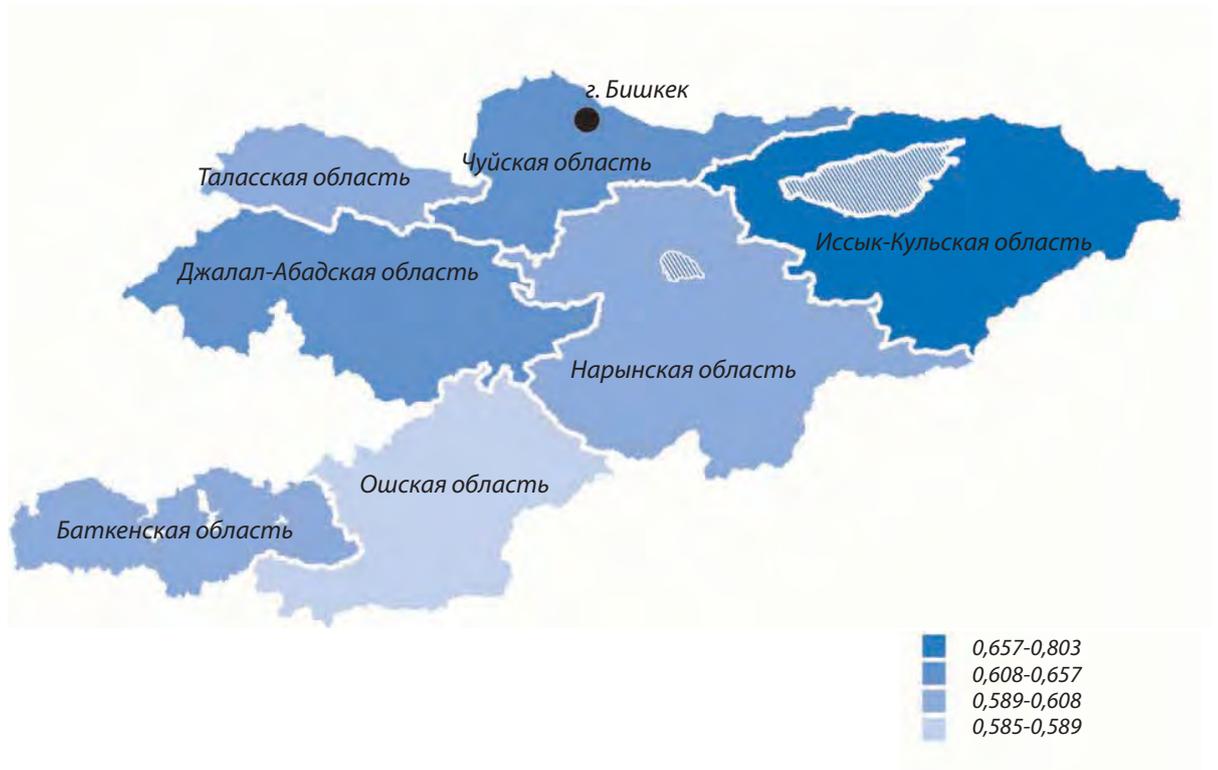
#### Распределение АА по квантильным группам

- высокий ИЧР
- средний ИЧР
- низкий ИЧР
- очень низкий ИЧР

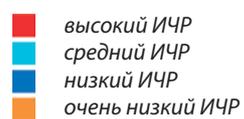
## Распределение ИЧР по регионам Кыргызской Республики в разрезе районов



## Распределение ИЧР по регионам Кыргызской Республики



Распределение  
АА по квартильным  
группам





### 1.2.2. Индекс многомерной бедности

При измерении уровня бедности с использованием депривационного подхода, бедными считаются люди, чье потребление не соответствует принятому в обществе стандарту, у которых нет доступа к определенному набору благ и услуг. То есть бедность определяется не только недостаточным доходом или низким потреблением товаров и услуг первой необходимости, но и низкокачественным питанием, недоступностью услуг образования и здравоохранения, отсутствием нормальных жилищных условий и прочими ограничениями, лишениями, отчуждением человека от распространенных в обществе благ, услуг, достижений.

Измерение уровня бедности с применением субъективного и депривационного подходов позволяет сделать вывод о том, что для населения значимым оказывается восприятие бедности не просто как существования на грани физического выживания. **Бедность – это состояние, когда человек не может обеспечивать достойное существование с учетом сложившихся в обществе социальных норм и общепринятых стандартов.**

Индекс многомерной бедности (ИМБ), предложенный в Глобальном докладе, был адаптирован к условиям Кыргызстана и разработан при методологической поддержке Братиславского офиса ПРООН. Источником информации для исчисления ИМБ служила база данных интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы, проводимого на регулярной основе НСК КР. Для исчисления ИМБ в Кыргызстане в 2006-2010 гг. использовались следующие показатели, определяющие четыре области лишений:

#### I. Здоровье и питание:

- 1) качество питания;
- 2) доступ к услугам здравоохранения.

#### II. Образование и занятость:

- 3) охват обучением детей школьного возраста либо число безработных взрослых;
- 4) число лиц, не достигших необходимого уровня образования.

#### III. Качество жилья:

- 5) отсутствие доступа к чистой питьевой воде;
- 6) отсутствие туалета.

#### IV. Нестабильные материальные условия:

- 7) уровень относительной бедности;
- 8) наличие долгов, составляющих более чем 30% расходов.

При этом бедным считается домохозяйство, если оно испытывает одновременные лишения по 25% или более всех показателей.

На основе ИМБ рассчитано, что в Кыргызстане в 2010 г. 17,8% населения подвергалось множественным депривациям, что и является коэффициентом распространения многомерной бедности. Это значит, что почти 18 человек из 100 лишены одновременно двух или более благ, лежащих в основе расчета данного индекса.

Интенсивность депривации, отражающая средний процент лишений, испытываемых бедными по всем восьми показателям, определяющим четыре области лишений, в Кыргызстане составляет 27,1%. Это означает, что в среднем многомерно бедные лишены 2,2 благ из восьми, лежащих в основе расчета ИМБ.

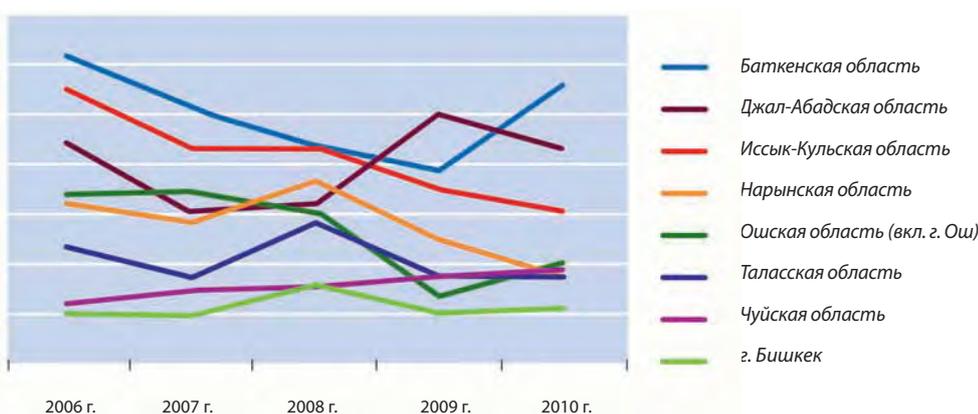
В целом ИМБ, который показывает долю малообеспеченного населения в контексте методологии многомерной бедности, составляет 0,048 (рассчитывается путем умножения коэффициента распространения многомерной бедности на интенсивность депривации). Подробные данные о значениях ИМБ в Кыргызской Республике с 2006 по 2010 гг. приводятся в таблице 5.

В 2008 году произошел рост ИМБ практически во всех областях страны, кроме Нарынской и Джалал-Абадской областей. Обращает на себя внимание, что до 2009 года ИМБ устойчиво снижался, а в 2010 году резко вырос в Нарынской и Джалал-Абадской областях, а также то, что динамика ИМБ в Баткенской области прямо пропорциональна динамике ИМБ Джалал-Абадской области. В 2010 году самыми многомерно бедными являются Нарынская и Баткенская области, с большим отрывом второе место занимает Ошская область, а на третьем месте, так же со значительным отрывом, оставшиеся Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Таласская, Чуйская области и город Бишкек (перечислены в порядке убывания значений ИМБ). На диаграмме 1 видно ухудшение ситуации в Нарынской и Джалал-Абадской областях в 2010 году, а также в Баткенской области в 2009-2010 гг.

**Таблица 5. Динамика ИМБ**  
(наличие любых двух деприваций из четырех областей лишений)

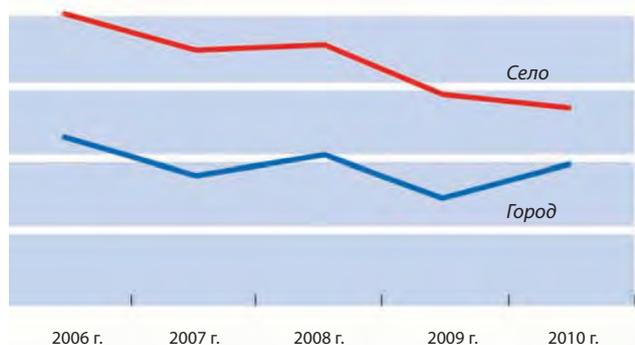
Регион	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Кыргызская Республика	0,069	0,059	0,061	0,049	0,048
Баткенская область	0,089	0,061	0,065	0,100	0,087
Джалал-Абадская область	0,069	0,069	0,062	0,027	0,041
Иссык-Кульская область	0,064	0,058	0,074	0,050	0,036
Нарынская область	0,123	0,103	0,087	0,077	0,112
Ошская область (вкл. г.Ош)	0,110	0,086	0,087	0,070	0,061
Таласская область	0,047	0,035	0,057	0,034	0,035
Чуйская область	0,025	0,029	0,031	0,036	0,033
г. Бишкек	0,021	0,019	0,030	0,022	0,022

**Диаграмма 1. Динамика ИМБ в разрезе областей**



Расчеты показали, что ИМБ в сельской местности значительно выше соответствующего показателя в городских поселениях. Однако начиная с 2009 года, многомерная бедность в городах растет, а в селах снижается, хотя до этого момента тенденции динамики уровня многомерной бедности в городских и сельских поселениях совпадали. Иными словами, разрыв между городами и селами сокращается за счет снижения уровня бедности в селах и роста ее в городах (см. диаграмму 2).

**Диаграмма 2. Тенденции уровня многомерной бедности в городских и сельских поселениях**



Расчет ИМБ в муниципалитетах с различным уровнем ИЧР показывает, что в МСУ, где наблюдается низший уровень ИЧР, ИМБ в 1,7 раза превышает значение соответствующего показателя в МСУ с высшим уровнем ИЧР.



### 1.3. Индекс возможностей Местного самоуправления (ИВ МСУ) – концептуальные рамки доклада

Если вдуматься в суть Концепции человеческого развития и идеи развития МСУ, то между ними есть очень много общего, а суть МСУ хорошо вписывается в Концепцию человеческого развития. Если интегрировать смысл Концепции человеческого развития в определение роли МСУ, то можно со всей очевидностью заметить их общее происхождение, основанное на едином праве человека на расширение возможностей выбора, развития себя, для себя и своими силами.

Определение МСУ	Определение ЧР
Местное самоуправление – гарантированное Конституцией КР право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.	Человеческое развитие представляет собой включение в число человеческих свобод права людей на долгую, здоровую и творческую жизнь, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. Люди – как индивидуально, так и в группах – одновременно являются и движущей силой человеческого развития.
<b>Интеграция понятия «человеческое развитие» в понятие «местное самоуправление»</b>	
Местное самоуправление – гарантированное Конституцией КР право и реальная возможность местных сообществ (людей или групп людей) самостоятельно (движущая сила) в своих интересах (бенефициарии) и под свою ответственность (право на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития) решать вопросы местного значения.	

МСУ позволяет реализовать на практике именно тот компонент Концепции человеческого развития, который отличает ее от других подходов – «развитие силами людей». Таким образом, если сравнивать цели Концепции и МСУ, то становится ясно, что человеческое развитие (т. е. развитие, ориентированное на людей и осуществляемое силами людей) является целью, а МСУ (т. е. возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения) – инструментом для достижения такой цели. Однако возникает вопрос: всегда ли органы МСУ имеют возможности для решения проблем местного значения? Напомним, что сама возможность решать проблемы местного значения включает два аспекта – возможности территории и институциональные возможности самого муниципалитета.

Возможности территории в значительной степени определяют возможности самого муниципалитета. Наличие инфраструктуры, трудовых ресурсов, жилищного фонда в значительной мере не только предопределяет возможности человеческого развития на данной территории, но и возможности органов МСУ решать местные проблемы.

В данном докладе мы предлагаем Индекс возможностей МСУ (далее – ИВ МСУ), который как раз и характеризует возможности территории. Данный индекс состоит из трех областей и шести индикаторов. Каждый индикатор может быть как позитивным (то есть увеличивать потенциал территории, создавать ресурсы), так и негативным (уменьшать потенциал территории, потреблять ресурсы).

Таблица 6. Структура Индекса возможностей МСУ (ИВ МСУ)

Область воздействия	Индикатор	Воздействие на потенциал территории
Демографические возможности	Демографическая нагрузка, дети и пенсионеры	Негативное
	Общий коэффициент смертности населения (число умерших на 1000 чел. населения)	Негативное
Социальные услуги	Общая площадь жилых помещений на одного жителя (м <sup>2</sup> )	Позитивное
	Доля учителей с высшим образованием	Позитивное
Экономические возможности	Основные фонды по остаточной стоимости на душу населения (сомов)	Позитивное
	Среднемесячная заработная плата	Позитивное

Диаграмма 3. Человеческое развитие и местное самоуправление



Если сравнить результаты расчета двух индексов – ИЧР и ИВ МСУ и их распределение по территории Кыргызской Республики, то можно обнаружить некоторые интересные факты. Например, в Баткенской области 40% муниципалитетов обладают высоким ИВ МСУ, однако только в 14% наблюдается достаточно высокий ИЧР. Это говорит о том, что люди, живущие в Баткенской области, часто не могут использовать потенциальные возможности, которыми обладают их муниципалитеты. Подобная ситуация наблюдается в Чуйской области – потенциальные возможности муниципалитетов здесь выше, чем ИЧР. В Ошской области иная ситуация – только 27% муниципалитетов показывают низшие значения ИЧР, хотя низшие значения ИВ МСУ определяются у 40% сел и городов. Это показатель того, что люди в Ошской области умеют извлекать из минимальных возможностей лучшие условия для жизни. Также более высокие значения ИЧР по сравнению с возможностями муниципалитетов показывают Иссык-Кульская и Нарынская области.

<sup>1</sup> Данный индекс пока не рассчитан, однако логика применения индексов на уровне МСУ требует его разработки, что должно стать предметом будущих исследований.

Таблица 7. Результаты сравнения ИВ МСУ и ИЧР

	Группы МСУ по индексам <sup>1</sup>	1	2	3	4
		Высшая			Низшая
Джалал-Абадская область	ИВ МСУ	12%	10%	19%	59%
	ИЧР	15%	8%	30%	47%
Иссык-Кульская область	ИВ МСУ	46%	34%	10%	10%
	ИЧР	59%	33%	5%	3%
Нарынская область	ИВ МСУ	13%	42%	34%	11%
	ИЧР	33%	45%	19%	3%
Баткенская область	ИВ МСУ	40%	23%	17%	20%
	ИЧР	14%	11%	17%	57%
Ошская область	ИВ МСУ	12%	17%	30%	40%
	ИЧР	8%	24%	41%	27%
Таласская область	ИВ МСУ	24%	37%	32%	8%
	ИЧР	24%	45%	32%	0%
Чуйская область	ИВ МСУ	33%	23%	29%	15%
	ИЧР	23%	19%	25%	32%
г. Бишкек (включая поселки и села)	ИВ МСУ	100%	0%	0%	0%
	ИЧР	100%	0%	0%	0%
г. Ош	ИВ МСУ	100%	0%	0%	0%
	ИЧР	100%	0%	0%	0%

Следует отметить, что предлагаемый индекс возможностей МСУ является первой попыткой оценить потенциал территорий и исходит из доступных данных. Между тем НСК КР имеет в своем распоряжении большое количество данных о муниципалитетах, которые, однако, редко используются в общественных дискуссиях и при принятии решений, в том числе и органами МСУ.

Уровень развития самого МСУ в значительной степени определяет уровень человеческого развития на данной территории, равно как и уровень человеческого развития в определенной степени характеризует уровень развития МСУ. Так, поскольку важным фактором успешности работы МСУ является участие граждан в решении вопросов местного значения, большое значение для МСУ приобретает возможность и способность населения участвовать в жизни сообщества, заниматься общими вопросами. Чем выше уровень человеческого развития, тем больше интереса, возможностей и способности у людей заниматься общественной работой, тем успешнее МСУ<sup>2</sup>.

Сама идея посвятить очередной Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике местному самоуправлению оказалась весьма перспективной, и всем нам еще только предстоит углубиться в изучение связей между человеческим развитием и МСУ. Однако пока многие прямые сравнения остаются недоступными из-за отсутствия системы измерений и мониторинга развития МСУ. Тем не менее настоящий доклад делает первые попытки провести параллели и привести доказательства того, что местное самоуправление является первичной средой для человеческого развития, олицетворяя собой такие важные для человека понятия, как дом, малая родина, воспитание, первый учитель, выбор.

В рамках Национального доклада индексы играют роль объективного стержня, на который «нализываются» национальные особенности в той или иной сфере, экспертные мнения, вокруг них строится прогноз, формулируются рекомендации. Это очень важно для Кыргызстана, так как одной из глобальных проблем развития в нашей стране является отсутствие объективных измерений, непроверяемых фактических данных, на основе которых необходимо строить планирование любой деятельности. Наша проблема – это необоснованное построение гипотез, желание планировать, основываясь на собственных, ничем не подтвержденных предположениях, «подкраивать» будущую реальность под собственные ожидания, не считаясь с фактами и реальными тенденциями. Более широкое использование фактической информации, статистических данных в нашей жизни может стать лекарством от этой болезни, которая особенно явно заметна в отношении системы МСУ. Как сторонники, так и противники дальнейшего развития МСУ опираются чаще всего лишь на собственный опыт, чьи-то

<sup>1</sup> Все муниципалитеты были разделены в соответствии с показателями и сгруппированы в четыре группы (квартили) одинакового размера. То есть в первой (высшей группе) находится четверть всех муниципалитетов с наивысшими показателями, а в четвертой (низшей) группе находится четвертая часть муниципалитетов с наихудшими показателями.

<sup>2</sup> В данном утверждении речь не идет об абсолютном тождестве, иногда эти явления не связаны очевидно. К примеру, в СССР человеческое развитие было достаточно высоким, а МСУ не было, хотя были сильные исполкомы местных советов. Однако в большей части случаев связь между МСУ и уровнем человеческого развития – тесная и очевидная.



мнения и редкие фрагментарные социологические исследования. Однако неопровержимая фактологическая аргументация отсутствует как с той, так и с другой стороны.

Вполне возможно, что предложенный индекс (ИВ МСУ) даст, наконец, сторонам объективные аргументы, которые позволят принимать более взвешенные и соответствующие реальности, политические решения. Также это может послужить хорошим инструментом для проведения сравнительного анализа развития конкретных муниципалитетов внутри страны. Чем более широко ИВ МСУ будет обсужден и изучен, тем больше шансов, что он будет использоваться лицами, принимающими решения на разных уровнях. В том числе, это будет полезно государственному органу, уполномоченному определять политику в сфере МСУ, а также всем гражданам страны для объективной оценки качества работы органов МСУ. Пока же все мы, включая Жогорку Кенеш и Правительство КР, в своих оценках редко поднимаемся выше уровня «нравится – не нравится».

#### **ПРИМЕР**

##### *ИНДИКАТОРЫ МЕСТНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ ДЛЯ ОРГАНОВ МСУ В ПОЛЬШЕ*

*Польша предоставляет очень интересный пример использования индикаторов при принятии решений на местном уровне. Страна провела административно-территориальную реформу на очень раннем этапе переходного периода. В 1999 году были созданы органы самоуправления – гмины. Хотя реформа часто рассматривалась только как «частично успешная», она позволила создать органы МСУ, ответственные за предоставление широкого ряда общественных услуг (включая образование, здравоохранение, социальную помощь) и имеющие для этого бюджетные средства. При этом, согласно экспертным оценкам, 2/3 бюджета формируется за счет собственных средств и 1/3 – за счет выполнения планов и программ центрального правительства. Необходимость управления и принятия решений создала большую потребность в статистических данных на местном уровне. С другой стороны, возникли и источники данных на уровне МСУ, так как местная администрация вела различные регистры, например, плательщиков налогов или получателей социальной помощи. Банк территориальных данных (местной статистики) был создан в 1993 году для сбора и распространения данных на уровне гмины (муниципалитета) и повята (района). Банк данных готовит стандартизированные публикации «Портрет повята» или «Портрет гмины», а также предоставляет пользователям доступ через сеть Интернет для индивидуальных запросов. Для всех индикаторов доступны метаданные и методологические пояснения.*

*Годовые серии доступны в банке данных, начиная с 1995 года, а квартальные – с 2002-го. Статистический офис Польши принял постепенный подход к сбору данных, начав примерно с 1000 наиболее востребованных индикаторов. Это число постепенно увеличилось до 3000 и остается стабильным. Важной особенностью регионального банка данных являются двусторонние отношения с органами МСУ. С одной стороны, гмины поддерживают многочисленные регистры (например, компаний) и другую административную информацию (находящуюся в подчинении школы) и являются хорошим источником данных. С другой стороны, гмины часто используют информацию из регионального банка данных для мониторинга местных программ и проектов. Как следствие, органы МСУ и статистический офис поддерживают хорошие, обоюдовыгодные отношения, что в свою очередь стимулирует использование данных и контроль их качества.*

*Гмины быстро столкнулись с необходимостью мониторинга, принятия решения и отчетности перед гражданами. Для решения вопроса при поддержке ПРООН были разработаны списки индикаторов для мониторинга и отчетности, включающие около 40 показателей в шести областях местной социальной экономики.*

##### *1. Финансовый потенциал:*

- а) поступления МСУ;*
- б) сбор налогов и платежей;*
- в) инвестиционные расходы;*
- г) операционные расходы;*
- д) расходы на общественные услуги.*

2. Потенциал местной экономики:

- а) структура экономических агентов;
- б) структура частного сектора;
- в) техническая инфраструктура.

3. Рынок труда:

- а) занятость;
- б) трудовые ресурсы и демографическая нагрузка;
- в) возможности занятости в частном секторе;
- г) безработица (зарегистрированная).

4. Человеческий капитал:

- а) демография;
- б) образование;
- в) социальная защита и здравоохранение;
- г) общественная безопасность;
- д) доступ к культуре, спорту и туризму.

5. Социальная сплоченность:

- а) жилищные условия;
- б) ситуация инвалидов;
- в) возвращение на рынок труда;
- г) гендерное равенство.

6. Качественное правление:

- а) институты гмины;
- б) местные стратегии развития;
- в) продвижение местных экономических агентов и гмины;
- г) третий сектор.

Региональная статистика в Кыргызской Республике ведется, однако ее очевидно не хватает для принятия качественных решений на уровне органов МСУ. Набор показателей формируется, прежде всего, исходя из потребностей национального правительства, а собственных статистических служб у муниципалитетов нет. Поэтому набор показателей статистики на уровне МСУ не всегда предоставляет органам МСУ необходимые для работы данные. Эта ситуация возникла не в силу позиции НСК КР, а в силу системы сбора данных, оставшейся от централизованной системы управления. Иными словами, статистика пока живет без учета процессов децентрализации. Иллюстрацией к сказанному может стать кропотливая и весьма трудная работа НСК КР по расчету индексов для Национального доклада.

Но жизнь предъявляет свои требования, и сегодня при помощи международного сообщества становятся заметными усилия НСК КР и системы органов МСУ решить вопрос с муниципальной статистикой. В частности, при поддержке ПРООН на уровне муниципалитетов вводятся новые формы статистической отчетности по чрезвычайным ситуациям, а также идет работа по интеграции статистических модулей в систему «Айыл» – электронную программу управления, внедряемую на уровне МСУ.



**ЗДЕСЬ МОЖЕТ  
БЫТЬ СКАЗКА**  
ЖИТЬ ЛУЧШЕ ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС

## ГЛАВА 2 ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЧЕРЕЗ 20 ЛЕТ ПОСЛЕ СТАРТА

Главный урок, который мы можем извлечь из двадцатилетней истории развития МСУ в Кыргызской Республике, заключается в том, что государство со скудными ресурсами и большим количеством проблем склонно поддаваться соблазну контролировать процесс принятия решений снизу доверху, исключая из этого процесса живого человека и его потребности в развитии. Такая дискриминация конкретных – частных, личных, общинных – интересов человека перед абстрактными государственными интересами заставляет человека желать прекратить или хотя бы пересмотреть условия общественного договора, на основании которого живет государство.

Второй урок заключается в том, что когда политическая воля «верхов» и проводимые ими преобразования опережают преобразования на местах, человек чувствует себя обманутым – в его частной жизни ничего не изменилось. Когда человек чувствует разрыв между прогрессивными устремлениями центральной власти и неумелостью, пассивностью власти местной, он начинает подозревать, что и центральная власть обманывает его в большом и в малом. Образно говоря, когда Бишкек говорит, что условия жизни улучшаются, а воды в селе как не было, так и нет, то житель села перестает верить Бишкеку вообще, несмотря на то, что правительство качественно работает и в целом по стране есть улучшения.

Третий урок заключается в том, что на деструктивные проявления крайнего недовольства человека толкают отчаяние и страх перед будущим, иными словами, несчастья и непреодолимые проблемы, полное отсутствие эмоционального и физического комфорта на его малой родине, в его городе и селе, на его улице и в его доме. И бесперспективно, пагубно со стороны центра через централизацию управления, через концентрацию полномочий по решению вопросов всех уровней в руках государственной власти пытаться отобрать у человека ресурсы и возможности самому справляться с ситуацией, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, вопросы собственной жизнедеятельности.

Неочевидная, но такая простая и естественная связь между потрясениями 2005 и 2010 гг. и непоследовательной, неумелой, разрушительной политикой государства по отношению к МСУ и региональному развитию<sup>1</sup>, должна заставить новых лидеров, ответственных за принятие стратегических решений, не наступать на «грабли», которые оставили им их предшественники.

<sup>1</sup> Государственная политика до 2010 года (особенно после 2007 года) была направлена на централизацию управления, построение жесткой вертикали власти. В условиях недостаточности внутренних ресурсов такая политика привела к обнищанию периферии, ослаблению местных органов управления. Это стало одной из причин социальных взрывов в 2005 и 2010 гг.

Историю МСУ в Кыргызстане условно можно разделить на пять этапов, основными вехами которых служили крупные изменения в законодательстве о местном самоуправлении и в практике управления. Изучение этих вех дает возможность судить о роли местных сообществ, граждан страны в осуществлении функций управления и повышении уровня своей жизни в те или иные периоды истории страны.

Условно эти этапы можно охарактеризовать как непрерывное и противоречивое движение, а также поиск оптимальных форм и моделей, во многом зависящих не столько от социальной и экономической ситуации в стране, сколько от политических пристрастий руководства.

**ЗДЕСЬ МОЖЕТ  
БЫТЬ СКАЗКА**

ЖИТЬ ЛУЧШЕ ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС



**Первый этап** (19 апреля 1991 года – 19 декабря 1991 года) – преобразование органов государственной власти в органы МСУ (придание существовавшим низовым звеньям Советов народных депутатов статуса органов МСУ) и наибольшая децентрализация государственного управления.

**Второй этап** (декабрь 1991 года – 1997 год) – начало усиления вертикали государственного управления, «десоветизация» исполнительных органов МСУ с одновременным его огосударствлением и автономизацией от представительной власти.

**Третий этап** (1998-2007 годы) – появление самостоятельной системы исполнительных органов МСУ и дальнейшая ее автономизация от кенешей с постепенным повышением возможностей для членов местных сообществ в деле активного влияния на них.

**Четвертый этап** (2008-2010 годы) – жесткая централизация власти и «угасание» активности МСУ.

**Пятый этап** (с апреля 2010 года по настоящее время) – новые шансы для широкого развития МСУ.<sup>1</sup>

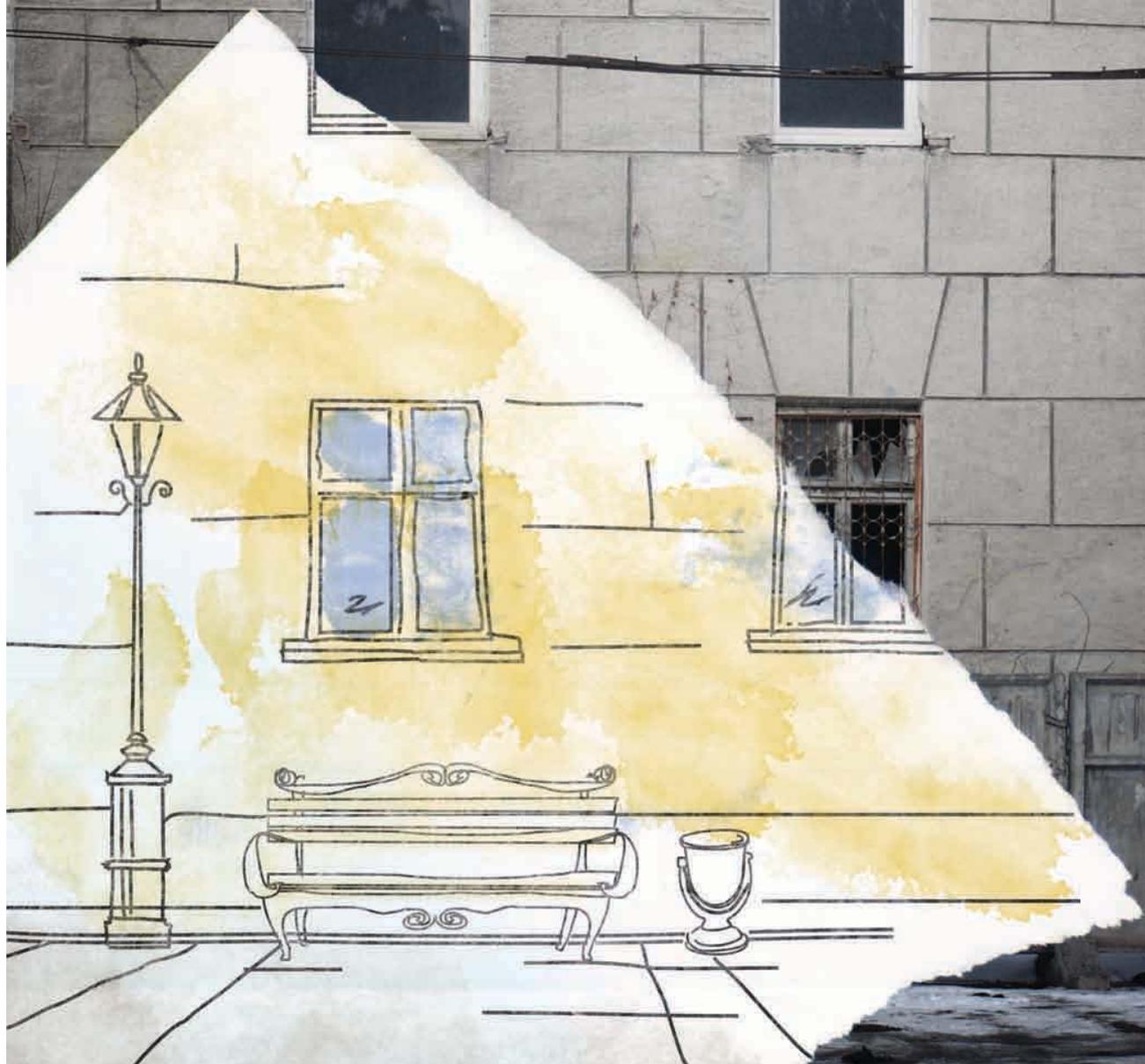
Вся 20-летняя история развития МСУ в Кыргызской Республике свидетельствует о том, что система самоуправления (так же, как и вся система государственного управления) подвергалась постоянным, резким, часто неоправданным и непоследовательным изменениям. Основной задачей этих перманентных изменений оставалось лишь обеспечение управляемости в условиях острых кризисных ситуаций в экономике и социальных отношений, которые неуклонно приобретали политический характер. Первоочередной задачей лиц, которые управляли страной в соответствующие периоды, оставалось удержание власти в руках любой ценой, в том числе за счет ее чрезмерной и неоправданной централизации, отказа от реформ в сфере МСУ либо же полного игнорирования потребностей МСУ. Вопросы же обеспечения человеческого развития, развития системы местного самоуправления и т. д. в процессе разрешения указанной задачи практически не рассматривались и находились на заднем плане. Особенно это было характерно для первого и второго этапов (1991-1997 гг.) и четвертого этапа (2008-2010 гг.), когда социально-экономическая ситуация была крайне тяжелой. Население городов и особенно сельских муниципалитетов было на грани нищеты. В таких условиях, когда государство при усиленной концентрации финансовых и организационных ресурсов не было способно удовлетворить даже самые скромные экономические потребности, о полноте реализации всех аспектов МСУ в контексте человеческого развития говорить не приходилось. Тем не менее следует отметить достаточно нейтральную позицию и даже определенную поддержку и доверие со стороны населения всем инициативам государства на первом, втором и третьем этапах становления и развития МСУ.

На третьем этапе (1997-2007 гг.) по мере общего укрепления экономики, а также демократизации выборных процессов (главы МСУ малых городов, поселков и сел стали избираться путем прямых выборов), появления частных собственников (среднего класса), уровень жизни поднялся, и интерес населения к выживанию стал замещаться интересом к собственному развитию. Именно в этот период, благодаря государству, создавшему достаточно благоприятную правовую среду для развития местного управления, органы МСУ начали более активно влиять на условия жизни своих сообществ. Однако в 2007 году процессы укрепления системы МСУ стали поворачиваться вспять, местное управление стало огосударствляться, интересы человека вновь отступили на задний план перед необходимостью удержания власти в руках любой ценой. Политические события 2010 года не стали поводом для разворота государства в сторону поддержки МСУ и человеческого развития. К 2012 году шанс упрочить государство и создать в регионах более комфортные условия для человеческого развития через местное самоуправление, предоставленный историей, пока использован не полностью.

<sup>1</sup> Подробное изложение истории становления и развития местного самоуправления приводится в приложении 1.

# ЗДЕСЬ МОЖЕТ БЫТЬ СКАЗКА

ЖИТЬ ЛУЧШЕ ЗДЕСЬ И СЕЙЧАС



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

АДИКИ  
ЕДЛУНКТ  
БРАЗОВАНИЕ  
ОАЭВИТИЕ  
ОСПИТАНИЕ  
УЧШЕЖИТЬ  
ДИНСТВО  
АДЕЖДА  
ИФОРМАЦИЯ

### 2.1. Достигнутые успехи и работающие модели

Не подлежит сомнению, что одним из важнейших достижений Кыргызской Республики в сфере развития МСУ стала первая Конституция КР от 5 мая 1993 года. Она отвела вопросу МСУ отдельную главу, указав, что «вопросы жизни населения айылов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение, решаются на началах местного самоуправления, действующего наряду с государственной властью». В пяти статьях Основного закона были закреплены все главные положения и принципы, заложенные в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 4 марта 1992 года № 749-XII. Конституционный статус МСУ с тех пор не подвергался сомнению и даже в наиболее тяжелые для самоуправления времена (2008–2010 гг.) декларирование наличия системы местного самоуправления оставалось незыблемым. Наоборот, в последующих редакциях Конституции КР (1996, 1998, 2003, 2007 гг.) этот статус дополнялся нормами о самостоятельной форме собственности – муниципальной, о муниципальной службе, муниципальных учреждениях образования и здравоохранения. Одним из неожиданных событий в истории республик Центральной Азии стал Указ Президента КР «О первоочередных мерах по организации местного самоуправления города Бишкека» от 4 июля 1995 года № 171 и проведение на его основе первых свободных выборов мэра столицы населением города. Выборность мэра столицы страны населением хотя и была отменена как преждевременный шаг, но в последующем, тем не менее, положила основу для введения прямой выборности глав МСУ сельских муниципалитетов и глав малых городов (городов районного значения). Это значительно обогатило историю развития МСУ и придало огромный импульс повышению активности народа в решении своей судьбы и, по мнению многих исследователей, стало той школой, в которой закладывались ростки будущих народных выступлений 2005 и 2010 гг.

Следует отметить значительную работу по вовлечению населения в деятельность органов МСУ. Так, в конце 2001 года в селах, городах и районах республики были проведены народные курултаи, в которых приняли участие более 90 тысяч делегатов. При активной поддержке ПРООН и других международных организаций в стране широко разворачивается целенаправленная работа по созданию общинных организаций, и уже накоплен значительный опыт по социальной мобилизации членов местных сообществ и формированию местных фондов развития, которые тесно работают с органами МСУ. Начатый процесс социальной мобилизации населения и создания общинных организаций и местных НПО позволяет широко привлекать население к управлению делами местного значения, преодолевать чувство иждивенчества, выявляя скрытые ресурсы, которые направляются на решение местных задач.

Немаловажную роль сыграла принятая в декабре 2002 года Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления до 2010 г. В ней была предпринята попытка концептуально и конкретно определить наиболее важные пути и средства, с помощью которых государство намеревалось добиться расширения МСУ как одного из компонентов человеческого развития. При условии четкого следования некоторым ее положениям, последовательного воплощения в жизнь ее целей, МСУ могло бы достичь большого успеха в деле улучшения жизни людей.

В области финансовых основ МСУ большую роль сыграл Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215, который дал новое определение понятию «местный бюджет». Если до этого закона к местному бюджету относились бюджеты всех административно-территориальных уровней управления, начиная от областного уровня и кончая бюджетом айылного кенеша, то, согласно положениям нового закона, к местному бюджету стал относиться только бюджет самоуправляемых сел, поселков и городов. Это означает, что районные и областные государственные администрации со своими структурами, которые содержались за счет средств местного бюджета, начиная с 1 января 2006 года, должны были содержаться за счет средств республиканского бюджета, что позволило провести четкую границу между органами МСУ и государственными органами. Именно в 2007 и 2008 гг. МСУ показало наилучшие результаты, поскольку в этот период политическая и финансовая автономия достигла наивысшего расцвета.

Переломный 2007 год продемонстрировал следующие успехи МСУ:

- местные сообщества сельских, поселковых кенешей и городов районного значения республики получили право самостоятельно формировать на основе прямого и тайного голосования органы муниципальной власти, в результате чего они стали подотчетны гражданам, их избравшим. Именно этот фактор политической децентрализации во

многим спас республику в 2005 году от повальной смены власти в сельской местности и городах районного значения, тогда как в период революционных событий 2010 года смещено было значительное число глав;

- в ходе реформы самоуправления была сформирована муниципальная собственность, что позволило сохранить на местах оставшиеся после процесса разгосударствления и приватизации объекты соцкультбыта от полного расхищения и разграбления;
- центральные и местные органы государственной власти освободились от решения целого ряда проблем и вопросов местного значения в сфере обеспечения жизнедеятельности местных сообществ сел, поселков и городов, получив возможность больше заниматься делами государственного значения;
- органы МСУ, получив определенную самостоятельность в сфере решения вопросов местного значения, начали учиться принимать самостоятельные решения и нести ответственность за состояние дел на местах, больше стали прислушиваться к мнению и предложениям населения, учитывать их запросы и желания в решении вопросов местного значения;
- большинство органов МСУ сумели с помощью органов государственной власти и международных организаций начать целенаправленные действия по развитию социальной инфраструктуры сел, поселков и городов, на местах построены новые объекты социально-культурного и бытового назначения.

## 2.2. Упущенные возможности и реализовавшиеся риски

Вся история МСУ в Кыргызской Республике характеризуется постепенным сужением участия простых граждан в управлении и уменьшением роли представительного органа самоуправления (подробнее об этом в Приложении 1).

Модель Советской власти была наиболее приближена (если не принимать во внимание давление КПСС) к интересам народа и, в общем, обеспечивала учет его интересов, так:

- избранные депутаты из своего числа избирали членов исполнительного органа самоуправления – Президиума, в том числе председателя (который являлся главой Совета и главой исполнительного органа), а также руководителей отделов аппарата Президиума;
- члены Президиума и руководители отделов получали зарплату, что стимулировало этих должностных лиц: кроме того, в случае освобождения их от должности, они сохраняли депутатский мандат, что давало возможность использовать опыт и профессионализм управленцев в деятельности Совета;
- отраслевые отделы и управления Президиумов являлись одновременно территориальными подразделениями центральных министерств и ведомств, подчинялись в кадровом отношении Совету, что давало возможность соблюдать больше территориальный интерес, чем отраслевой (министерский);
- возможность совмещения депутатского мандата с функцией исполнения решений Совета давала большую экономию в финансах, а также повышала активность депутатов, поскольку имела конкуренция среди депутатов за занятие той или иной оплачиваемой должности в исполнительном органе.

Более вдумчивое использование советской модели без ее беспощадной ломки обеспечивало бы более широкое участие населения и, соответственно, учет его интересов. Требовались лишь минимальные изменения, которые могли пройти достаточно безболезненно.

Во-первых, процессы декоммунизации Советов, то есть прекращение влияния КПСС уже имели место и набирали обороты. Особенно они усилились после августа 1991 года, когда попытка переворота, организованного ГКЧП, была успешно пресечена. Во-вторых, можно было относительно легко исключить административно-политическую соподчиненность исполнительных органов Советов нижнего уровня (малых городов, сел и поселков) вышестоящим Президиумам, особенно на уровне сельских, поселковых Советов и Советов малых городов. Безболезненность этого шага объяснялась тем, что еще существовала достаточно жесткая финансовая привязанность Советов к другим уровням управления (районным, областным и республиканским), которая не могла быть резко изменена в тех условиях (разрыва хозяйственных связей, сокращения и затем полного прекращения союзных дотаций).

Однако уже в 1992 году эта модель была изменена в угоду концепции «разделения властей», в соответствии с которой исполнительная власть МСУ была вначале жестко «огосударствлена» путем введения института местной государственной администрации, а затем, с появлением в МСУ своих исполнительных органов (айыл окмоту, поселковые и городские управы),



автономизирована от представительного органа. Автономизация исполнительного органа от представительного органа МСУ произошла в результате запрета на совмещение депутатских должностей с должностями в исполнительных органах. Далее был введен механизм назначения исполнительных руководителей государством, а затем – и прямая выборность глав МСУ населением малых городов, поселков и сел.

Эта автономизация исполнительных органов влекла за собой резкое снижение роли представительного органа. И если на этапе земельной реформы (середина 90-х годов и конец XX века) деградация роли местных кенешей еще не была особенно заметна, поскольку депутаты привлекали также к участию в земельных и иных комиссиях, то с началом XXI столетия эта тенденция приобрела значительные масштабы. Это привело к тому, что в ряде случаев желающих баллотироваться в депутаты сельских и поселковых кенешей не находилось. Концепция «разделения властей» применительно к местному самоуправлению практически зеркально отображала республиканскую модель: всенародно избранный Президент КР (как глава государства и одновременно фактически глава исполнительной власти) и Жогорку Кенеш КР постоянно делили власть, также как местный кенеш постоянно противостоял назначенному государством или избранному населением главе МСУ сельского, поселкового или городского (районного значения) муниципалитета. Так называемая «двойная (параллельная) легитимность» всегда несет в себе возможности для развития конфликта. Представительной власти – местным кенешам – отводилась весьма незавидная роль: либо соглашаться с ролью ведомого (утверждать все программы и отчеты исполнительного органа), либо в пределах своих контрольных полномочий становиться в оппозицию исполнительному органу. В условиях достаточно малой общины (например, села) эта заложенная конфликтность не способствует стабильности и, в конечном счете, эффективности управления. Данная проблема была вызвана недостаточно четким определением и построением системы/иерархии органов МСУ и разбалансированностью их полномочий.

Вызывает большое сожаление тот факт, что реальная финансовая децентрализация, предпринятая в Кыргызстане в 2007-2008 гг., была отвергнута. Успехи местных сообществ в повышении своих доходов при сохранении политики децентрализации несомненно повлияли бы на повышение уровня жизни местных сообществ и человеческое развитие. Отметим, что в 2012 году делалась попытка вернуться к положительному опыту 2007 года, но ситуация осложняется вновь сложившимися обстоятельствами, и результат этой попытки пока неочевиден.

В настоящее время основными нерешенными проблемами и негативными факторами в сфере МСУ являются:

- отсутствие синхронности процессов политической, финансовой и административной децентрализации, отражающееся на имеющейся законодательной базе;
- искусственное «притягивание» МСУ к районному уровню посредством отнесения районных кенешей к числу местных кенешей (при наличии государственной системы исполнительных органов – местных государственных администраций);
- сохранение сильного влияния государственной власти на процесс формирования исполнительных органов МСУ городов и айылных аймаков;
- отсутствие государственной концепции по совершенствованию многоуровневого административно-территориального устройства республики, доставшегося в наследство от Советской власти, что не позволяет приступить к разработке принципов, четко разграничивающих функции и полномочия между самими органами государственного управления, а также негативно сказывается на взаимоотношениях между органами местного государственного и муниципального управления;
- сохранение чрезмерно централизованных межбюджетных отношений, выражающихся в малочисленности налоговых и неналоговых источников доходов местных бюджетов;
- отсутствие политики стимулирования процессов укрупнения малых, неэкономичных муниципалитетов.

Замедленная децентрализация государственной власти и недостаточная поддержка, предоставляемая органам МСУ, конечно же, объясняется тем, что руководством и политиками страны не в полной мере учитываются потенциальные возможности эффективно работающего местного самоуправления для развития конкретных территорий и для страны в целом. В связи с этим конструктивным идеям и концепции местного самоуправления не уделяется должного внимания.

По-прежнему в политике больше внимания уделяется вопросам сохранения и даже централизации власти. При этом местное самоуправление рассматривается как угроза полномочиям центра, как условие для развития сепаратизма. Это приводит к принятию противоречивых решений, в том числе на уровне законодательства, непоследовательности реформ и даже отказу от некоторых положительных результатов в данной сфере. Поэтому преодоление тенденций централизации власти и ресурсов – основная задача всех граждан, органов МСУ и самого государства.

**МИФЫ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:**

**«МСУ ВЕДЕТ К СЕПАРАТИЗМУ, СОЗДАЕТ УГРОЗУ ЦЕЛОСТНОСТИ СТРАНЫ»**

*Известно, что МСУ основано не на разделении территорий, что могло бы привести к сепаратизму и представлять угрозу для целостности страны, а на разделении полномочий между разными уровнями управления. Иными словами, основа МСУ – это разделение вопросов управления на государственные вопросы и вопросы местного значения. Государственные вопросы имеют одинаковое значение для каждого гражданина республики, где бы он ни проживал, а потому регулируются и решаются центральной государственной властью. Это такие вопросы, как законодательство, оборона, внешняя политика. Но есть и комплекс других вопросов, которые имеют большее значение только для жителей конкретной территории – например, функционирование детских садов. Поэтому такие вопросы отнесены к компетенции местного самоуправления и регулируются самими сообществами через органы МСУ. Причем регулируются в соответствии с законодательством, единым для страны. Исходя из указанных принципов разделения полномочий, МСУ не может создавать угрозу целостности страны и вести к развитию сепаратизма.*

Парадоксален тот факт, что огосударствление исполнительной власти МСУ, ее сосредоточение в местных государственных администрациях, параллельно сопровождалось значительным ослаблением самих местных государственных администраций (МГА), которые все больше и больше утрачивали свои позиции во взаимоотношениях с территориальными подразделениями центральных государственных органов (министерств и административных ведомств). Сначала МГА имели достаточно широкие полномочия. Так, глава МГА по согласованию с республиканскими органами государственного управления образует территориальные службы внутренних дел, государственного санитарного надзора, государственного ветеринарного надзора, архитектуры и технического контроля за строительством и иные службы, находящиеся в их совместном ведении, назначает руководителей этих служб с согласия вышестоящих органов государственного управления. Кроме того, глава МГА образует находящиеся в сфере его непосредственного ведения службы и структурные подразделения МГА, назначает их руководителей. И лишь в отношении узкого круга государственных органов (налоговой, таможенной службы, национальной безопасности, по делам обороны, юстиции, охраны природы, статистики, государственных архивов, лесного хозяйства, по ценам и антимонопольной политике) он давал согласие на назначение их руководителей, обладая лишь функцией координации деятельности этих органов. Областные, Бишкекский городской, городские, районные прокуроры назначались с учетом мнений соответствующих глав МГА. Однако с ослаблением МСУ, государственные администрации все больше погружались в решение вопросов местного значения с одной стороны, с другой – началось наступление на их полномочия центральных отраслевых министерств. Территориальные органы министерств и ведомств стали выводиться из структуры МГА и переподчиняться министерствам. Полномочия глав МГА в отношении руководителей этих органов начали неуклонно сужаться. В конце концов, путем бесконечных изменений отраслевого законодательства центральные министерства и ведомства добились полного подчинения местных территориальных органов и выведения их из юрисдикции МГА. Это вызвало крен государственной политики в сторону отраслевого управления в ущерб территориальному. В настоящее время требуется глубокий анализ и разработка фактически и научно обоснованных подходов к разграничению полномочий между уровнями управления, в том числе между территориальными и отраслевыми органами государственного управления. Такие попытки предпринимались неоднократно, однако до логического завершения и выполнения доведены не были.

**МИФЫ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:  
«УСПЕХ МСУ ЗАВИСИТ ОТ СКОРЕЙШЕГО ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА»**

*Слова о необходимости проведения реформы административно-территориального устройства (АТУ) и ее влияния на МСУ звучат на протяжении десятилетий. Правительство КР несколько раз бралось за эту реформу, разрабатывало концепции и методологии, но когда дело доходило до их применения, дело стопорилось. Проблема заключалась в том, что цели и принципы данной реформы не были до конца ясны и до сих пор непонятны обществу в целом, включая разные уровни управления. В качестве одного из основных факторов необходимости реформы чаще всего приводится слишком большое для Кыргызстана число муниципалитетов и неэффективность уровней управления и распределения ответственности между ними. Но при ближайшем рассмотрении оказывается, что само по себе сокращение числа муниципалитетов не может быть целью реформы, а эффективность управления достигается и другими способами при существующем АТУ.*

*Спорить о необходимости реформы в принципе – смысла нет, она нужна. Однако весьма сомнительно то, что она нужна именно сейчас, в срочном порядке, и что именно реформа АТУ решит все проблемы МСУ и регионального развития. На наш взгляд, улучшение качества МСУ для человеческого развития вполне возможно и в существующих административно-территориальных рамках. В то же время реформа АТУ требует колоссальных финансовых ресурсов и способна создавать дополнительный конфликтный потенциал. Более того, недовольство тем или иным аспектом реформы неизбежно будет использовано деструктивными силами для провокаций нестабильности. Таким образом, авторская группа по подготовке настоящего доклада убеждена, что никакой срочности в необходимости проведения реформы АТУ нет. К данной реформе следует подходить взвешенно, с научно обоснованной точки зрения, имея необходимые детальные расчеты и выверенные прогнозы. Обладая при этом достаточными финансовыми ресурсами<sup>1</sup>.*

### **2.3. Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны»<sup>2</sup>**

Помимо чисто структурных, порой неудачных преобразований в сфере государственного управления и МСУ, серьезной проблемой в течение всех 20-ти лет реформы оставалась проблема разграничения функций между органами государственного управления и органами МСУ. Вопрос о том, за что должен отвечать государственный уровень управления, а за что нести ответственность уровень МСУ, преследовал абсолютно всех политиков и практиков на протяжении всей 20-летней истории суверенного существования Кыргызской Республики. Основными принципами МСУ являются:

- 1) самостоятельное решение вопросов;
- 2) реальная возможность;
- 3) ответственность за решение вопросов перед населением, а не перед государством.

**Самостоятельность** предполагает, что население само определяет, кто будет решать проблемы управления (избирает своих представителей в органы МСУ), и контролирует ответственность своих управленцев. Причем ответственность (моральная, политическая и юридическая) должностных лиц за состояние дел в местном сообществе – вопрос исключительно местного сообщества. Государство вступает в процесс обеспечения ответственности только по инициативе местного сообщества.

**Реальная возможность** предполагает наличие трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов для того, чтобы действительно и эффективно решать вопросы местного значения. Следовательно, проблемы, которые должны решать органы МСУ, должны быть адекватны имеющимся ресурсам. В условиях наличия достаточных ресурсов местному самоуправлению можно доверить большой круг функций. Однако когда ресурсов мало или они чересчур централизованы (см. раздел 3.3.), то круг вопросов, на решение которых у МСУ хватит сил, заметно сужается. В данном контексте **существует общепринятое понимание**

<sup>1</sup> В Латвии подобная реформа готовилась 10 лет, сопровождавшаяся большими финансовыми грантами Евросоюза, однако признать ее абсолютно и полностью успешной пока никто не решился. Доступно на сайте: <http://rus.db.lv>

<sup>2</sup> Понятие «серая зона» введено в политический оборот норвежским политиком Йенсом Эвенсоном, изначально обозначало спорную часть акватории Баренцева моря. В современных политических и военных текстах стало обозначать пространство диалога, процесса, военных действий, находящееся в центре перехода от одной крайности к другой; либо частичное достижение цели. Доступно на сайте: [http://www.norge.ru/evensen\\_jens/](http://www.norge.ru/evensen_jens/) и [http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng\\_rus\\_apresyan/41745/grey](http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus_apresyan/41745/grey)



**примерных контуров ответственности местного самоуправления.** Наиболее четко это понимание сформулировано в ст. ст. 3.1. и 9 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которыми органы МСУ должны иметь право «регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими», а также обладать «достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться».

Конституция КР устанавливает, что «Местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения» (ст. 110 Конституции КР от 27 июня 2010 года). Однако в Конституции КР не уточняется, что такое «вопросы местного значения» и потому проблема разделения вопросов на местные и государственные остается весьма острой. Несмотря на кажущуюся простоту термина «вопросы местного значения», от его содержания зависит объем нагрузки на МСУ. По существу, любой вопрос общественной жизни – это вопрос и государственного, и местного значения. Например, вопросы здравоохранения или образования – это вопросы государственного значения, но они важны также и для местного сообщества. Даже такой, на первый взгляд сугубо местный вопрос, как благоустройство территории населенного пункта, сливается с рядом других вопросов, которые относятся к вопросам общегосударственного значения: санитария, строительные нормы и правила, охрана окружающей среды, землепользование и водопользование. А за решение этих вопросов ответственны соответствующие органы государственной власти (здравоохранения, строительного контроля и т. п.). Если отдать их в ведение обоих уровней (МСУ и государственный орган), то имеется риск дублирования и возникновения ситуации «у семи нянек – дитя без глаза».

Долгое время перечень вопросов местного значения был открытым, то есть законы о МСУ предусматривали возможность возлагать на местное самоуправление любые иные вопросы, установленные законодательством. Это давало возможность широкого толкования государством возможностей расширения обязанностей органов МСУ. Анализ законодательства показывал, что перечень только законов (не считая подзаконных актов: указов Президента КР, постановлений Правительства КР) насчитывал более 30 законов, возлагающих на органы МСУ те или иные обязанности (функции). Такое положение дел – разбросанность вопросов местного значения (обязанностей МСУ) по разным законодательным и подзаконным актам – затрудняло работу не только муниципальных служащих, но даже профессиональных юристов. Более того, указанные акты не учитывали и принцип реальной возможности местных сообществ (финансовой, кадровой и технической) эффективно решать возлагаемые дополнительные функции. Например, до сих пор на органы МСУ и на местные бюджеты возложена обязанность финансировать образование.

Указанная тенденция определения вопросов местного значения, решаемых на уровне МСУ, сохранялась вплоть до принятия 29 мая 2008 года Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» № 99, который установил закрытый перечень вопросов, за которые органы МСУ ответственны перед собственным населением. Все другие вопросы (функции) должны были решаться только в порядке исполнения делегированных государством функций.

Однако установление «закрытого перечня» исключительных функций МСУ не сопровождалось адекватной гармонизацией другого (отраслевого) законодательства. Помимо этого, отсутствие достаточных финансовых и материально-технических ресурсов у органов МСУ затрудняет исполнение ими своих функций.

Отсутствие гармонизации законодательства о функциях МСУ сохраняется до настоящего времени и порождает, помимо конфликта законов, желание государства и отдельных отраслевых ведомств расширить перечень собственных функций МСУ, а себе оставить привилегию «контролировать» деятельность МСУ и распределять ресурсы. В то же время эта ситуация порождает сопротивление органов МСУ и стремление избежать выполнения не свойственных им функций.

Так, руководители городских органов МСУ считают, что правильно отнесены к собственным только 9 из 22 функций МСУ<sup>1</sup>. Функции, в правильности отнесения к обязанностям (юрисдикции) МСУ, в которых муниципалитеты уверены, касаются двух блоков – управление собственными ресурсами (земли, бюджет) и предоставление коммунальных услуг местного значения (кроме водоснабжения). Иными словами, сомнений не вызывают функции, напрямую связанные с распределением собственных ресурсов, которые фактически находятся

<sup>1</sup> Градваль С., Добрецова Н., Исмаилов А., Нарусбаева У. Послание практиков политикам: как мы живем, и что нужно менять в системе МСУ, чтобы улучшить качество жизни на местах. Отчет о результатах социологического исследования субъективного отношения руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики к собственным функциям МСУ. – Институт политики развития, 2011. – С. 26.

в распоряжении органов МСУ. Наибольшие сомнения у городских органов МСУ вызвали обязанности по развитию народного творчества, обеспечению функционирования кладбищ и библиотек – 13% городских руководителей считают, что эти функции отнесены к местному самоуправлению неправильно. Это связано с тем, что данные функции сообщество в состоянии выполнять самостоятельно, без вмешательства органов МСУ. Следуя той же логике, что и города, сельские муниципалитеты стремятся безоговорочно признать собственными только те функции, выполнение которых подкреплено наличием ресурсов. Однако у сельских МСУ ресурсов меньше, а потому меньше и функций, которые они полностью признают собственными. Если в городах таких функций 9, то в селах только 6. При этом у сельских муниципалитетов ни одна функция не набрала 100% «правильности» отнесения к собственным функциям. Легко заметить, что оптимистов среди сельских муниципальных руководителей в 7 раз меньше, чем среди их коллег в городах: только 2% сельских глав МСУ считают, что у них нет «проблемных» функций, тогда как в городах 13% таких респондентов<sup>1</sup>.

Помимо отсутствия гармонизации законодательства, имеет место крайне тяжелая проблема делегирования государственных функций (полномочий). К примеру, органы МСУ вынуждены выполнять полномочия, делегированные государством, и направлять средства бюджета МСУ на их финансирование в ущерб интересам местного сообщества. Это связано с тем, что до настоящего времени не определены механизмы делегирования и финансирования делегированных государственных полномочий. Иными словами, государство «взваливает» на органы МСУ выполнение своих функций, но при этом не передает необходимые для этого средства. К тому же, объем таких делегированных полномочий не сокращается, а растет, государство не стесняется делегировать органам МСУ все новые и новые задачи и проблемы. Например, в одном из районов Ошской области органам МСУ предписано заниматься... отстрелом бродячих собак, для чего у МСУ нет ни средств, ни кадров, а сама задача входит в компетенцию соответствующих государственных служб. В это же время сельские муниципалитеты не могут до конца сформировать муниципальную собственность местных сообществ, так как у них не хватает средств на завершение процесса государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты и земли.

Проблема несгармонизированного законодательства, а также нерешенность порядка делегирования государственных полномочий, порождает дублирование функций и безответственность всех уровней управления. Например, Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года № 8 определил органы МСУ плательщиком страховых сборов с фермеров за арендованные земли Фонда перераспределения сельхозугодий. В то же время Закон КР «О Социальном фонде Кыргызской Республики» от 2 августа 2004 года сбор страховых взносов относит к функциям Социального фонда КР.

Результаты исследования, проведенного в ходе подготовки настоящего Доклада, а также ранее проведенных исследований говорят о необходимости срочной инвентаризации законодательства о функциях и статусе законодательства о МСУ.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Круг вопросов, решаемых на уровне МСУ, необходимо менять в зависимости от вида МСУ: сельское оно или городское. У городского самоуправления перечень решаемых вопросов должен быть шире или уже (в зависимости от размера города), но однозначно он должен отличаться от перечня вопросов сельского самоуправления.
2. Вопросы местного значения могут быть разделены на обязательные и добровольные. **Обязательные вопросы** – это те вопросы, которые невозможно эффективно и дешево решать на другом уровне (например, силами самих сообществ и бизнеса или на районном уровне) ввиду их каждодневной необходимости для местного сообщества. Соответственно, обязательными вопросами местного значения могут, например, быть: вывоз мусора, уличное освещение, содержание и управление кладбищами, составление и выдача некоторых справок, управление муниципальной собственностью. **Дополнительные (добровольные) вопросы** – это вопросы, которые не требуют каждодневного исполнения и контроля: размещение рекламы, поддержание национального искусства и ремесел, развитие предпринимательства и т. п. При разделении вопросов на обязательные и дополнительные, на первом этапе можно отталкиваться от существующего перечня из 22 вопросов, отнесенных к исключительному ведению МСУ. Данный перечень следует разделить на обязательные и дополнительные вопросы, в зависимости от вида МСУ – городское или сельское.

<sup>1</sup> Градваль С., Добрецова Н., Исмаилов А., Нарусбаева У. Послание практиков политикам: как мы живем, и что нужно менять в системе МСУ, чтобы улучшить качество жизни на местах. Отчет о результатах социологического исследования субъективного отношения руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики к собственным функциям МСУ. – Институт политики развития, 2011. – С. 32.

# равнодушие



3. Государство может делегировать свои функции органам МСУ на договорной основе. В соответствии с Конституцией КР органы МСУ могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона или договора.
4. Органы МСУ сталкиваются с проблемами по выполнению даже собственных функций из-за недостатка финансовых средств. В то же время они вынуждены исполнять многие делегированные государственные функции, в первую очередь – за счет средств местных бюджетов. Вероятно, что руководители органов МСУ, особенно за последние несколько лет в условиях де-факто проводимой в стране политики централизации власти, выработали пагубную привычку расставления приоритетов в пользу исполнения государственных функций и устных поручений, нежели тех, которые более важны местным сообществам. Вопрос приоритетов должен подвергнуться изменению в сторону истинной децентрализации, в том числе и в силу того, что Конституцией КР 2010 года предусмотрены выборы руководителей органов МСУ, а не назначение их центральной властью.
5. Очевидно недостаточное финансовое подкрепление собственных функций. Это говорит о необходимости законодательных изменений в системе финансово-экономических основ МСУ. Наличие самых больших сложностей с исполнением таких собственных функций МСУ, как предоставление услуг по снабжению питьевой водой, обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений, функционирование муниципальных дорог, которые связаны с необходимостью вложений крупных финансовых средств, доказывают важность внесения изменений в законодательство в сфере финансов МСУ. Для органов МСУ на сельском уровне необходимо четкое разграничение и законодательное отражение разграничения сфер ответственности по услугам поставки питьевой воды между самими органами МСУ и ассоциациями водопользователей. В городах, как и в селах, возможно более эффективное использование системы муниципальных заказов на конкурсной основе. Аналогичный подход может быть применен в отношении и тех функций, которые, по мнению руководителей органов МСУ, являются наименее важными для их работы.
6. Порядок делегирования государственных полномочий, к сожалению, так и не был подробно описан в новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101. В нем так и не нашла своего решения задача жестко урегулировать данный вопрос. Муниципалитеты чрезмерно перегружены делегированными государственными полномочиями, которые зачастую не обеспечены финансами. В результате государственные органы, посредством отраслевых законов, переложили на муниципалитеты решение отраслевых проблем за счет доходов МСУ, а не бюджетов государственных органов, специально предназначенных для решения таких проблем. В итоге подавляющее большинство муниципалитетов, особенно сельских, стали дотационными, иными словами, просящими. Причем в таком положении они оказались не только потому, что их собственный доходный потенциал недостаточен, 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 «выезжало» и пока продолжает «выезжать» на местном самоуправлении, наивно полагая, что оно справится с делегированными государственными функциями без должного финансового обеспечения. Поэтому необходимо 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 нормативный акт о создании муниципалитета (каждый айылный аймак имеет такой нормативный акт) включался бы перечень делегированных данному муниципалитету полномочий. Это дало бы муниципалитету возможность более эффективно защищать свое право требовать от государства (Министерства финансов КР, Правительства КР, Жогорку Кенеша КР) необходимые финансовые ресурсы при формировании местного бюджета. Еще одним вариантом может стать групповой подход, при котором государство делегирует набор одинаковых полномочий группе однотипных муниципалитетов, но опять – на договорной основе.

К сожалению, новый Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 не содержит четких механизмов делегирования государственных полномочий и их финансирования. В результате органы МСУ рискуют остаться «мальчиками на побегушках» у государственных органов, бесплатно исполняя чужие функции.

## ГЛАВА 3

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СРЕДА ДЛЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

### 3.1. Связь между уровнем человеческого развития и местным самоуправлением

#### ВЛИЯНИЕ МСУ НА СРЕДУ ДЛЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

*Уровень человеческого развития в Кыргызской Республике на всей ее территории определяется развитием МСУ. Именно здесь, на уровне МСУ, предоставляются важнейшие базовые услуги, создающие среду для человеческого развития. Здесь человек получает начальное и среднее образование, что во многом определяет его дальнейший жизненный путь, здесь открываются или не открываются возможности для развития личности. Здесь оказывается первичная медицинская помощь и проводится профилактика заболеваний, закладываются базовые составляющие здоровья человека через охрану материнства и детства, получение акушерских услуг и экологические условия. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение, формируются культурные и социальные навыки будущей личности и будущего гражданина, здесь рождаются, живут и умирают традиции, либо помогая личности реализоваться и достичь высокого уровня развития, либо противопоставляя себя прогрессу.*

*Стоит ли говорить о том, что дальнейшая децентрализация и усиление местного самоуправления будут способствовать повышению качества всех перечисленных услуг и улучшать условия для человеческого развития.*

#### 3.1.1. Муниципальные услуги для человека

Многое в создании условий для человеческого развития зависит от того, насколько доступна для него та или иная важная услуга, на каком отдалении, в чьей компетенции находится ее предоставление. В идеале, органы МСУ должны быть способны наилучшим образом оказать гражданину весь набор услуг, удовлетворяющих его ежедневные насущные потребности. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, органы МСУ обязаны обеспечивать предоставление большинства таких услуг, это справедливо и соответствует потребностям человека. Однако качество предоставления этих услуг оставляет желать лучшего, причем граждане напрямую высказывают удовлетворенность и неудовлетворенность уровнем тех или иных услуг, а сами представители органов МСУ сомневаются, должны ли они заниматься этими вопросами.

Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 в ст. 18 определил 22 собственные функции, закрепленные за органами МСУ:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение населения питьевой водой;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;



- 15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Не все функции, определенные данным Законом как собственные функции МСУ, воспринимаются таковыми со стороны органов МСУ (подробнее об этом см. раздел 2.3. Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны»). Охотнее всего органы МСУ готовы заниматься предоставлением услуг в сферах, где они чувствуют достаточное наличие ресурсов. Но, например, в отношении водоснабжения и канализации, они таких ресурсов у себя в достаточном объеме не имеют, а потому заниматься этими вопросами не хотят.

Граждане же считают иначе – людей волнует не наличие ресурсов, а качество услуги и ее доступность. Так, по мнению населения, созданием бытовых условий для человеческого развития (водопровод, канализация, уличное освещение, уборка мусора и т. п.) должны заниматься органы МСУ – 69% респондентов, МСУ совместно с государственными органами – 18,4%. В отношении создания условий для школьного и дошкольного образования (открытие и ремонт школ, детских садов); предоставления услуг здравоохранения (открывать, ремонтировать больницы, пункты скорой помощи и т. п.); содействия трудоустройству молодежи граждане поровну делят ответственность между системой МСУ и государством.

А вот вопросы, связанные с охраной окружающей среды, предупреждением чрезвычайных ситуаций, охраной правопорядка и борьбой с преступностью, граждане более склонны относить к компетенции государства<sup>1</sup>.

#### ПРИНЦИПЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ<sup>2</sup>

**Доступность** – предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны быть доступными для всех категорий получателей услуг.

**Обеспечение качества и ориентация на получателя** – государственные и муниципальные учреждения обязаны обеспечить получателя качественными государственными и муниципальными услугами, процедуры их предоставления должны быть направлены на минимизацию издержек получателя услуги.

**Подотчетность** – государственные и муниципальные учреждения обязаны регулярно составлять и представлять общественности отчет о своей деятельности по предоставлению услуг.

**Прозрачность** – получатели государственных и муниципальных услуг имеют право ознакомиться с деятельностью государственных и муниципальных учреждений в сфере предоставления услуг.

**Равный доступ** – предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны быть доступными для всех категорий получателей услуг, не допускается дискриминация отдельных категорий граждан и отказ от предоставления услуг по признакам физической недееспособности, языка, расы, религии, национальности.

**Участие потребителей** – потребители участвуют в формировании единых государственных реестров государственных и муниципальных услуг, разработке стандартов и оценке предоставления государственных и муниципальных услуг.

**Эффективность** – предоставляемые государственные и муниципальные услуги должны наилучшим образом соответствовать соотношению затрат к результатам.

<sup>1</sup> Практика показывает, что вопросы, например, предупреждения чрезвычайных ситуаций, могут эффективно решаться на уровне местных сообществ, через МСУ (см. стр. 47). То, что сами граждане пока не до конца понимают это, основано на патерналистских ожиданиях населения всяческой защиты от государства.

<sup>2</sup> Проект Закона КР «О государственных и муниципальных услугах».



#### **СНИЖЕНИЕ РИСКОВ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ: ПРИМЕР БОЛЕЕ ЯСНОГО РАЗДЕЛЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И МСУ**

*Бедствия случаются, когда экстремальное природное или техногенное событие соприкасается с уязвимым видом деятельности человека. Здесь наблюдается взаимосвязь природного явления с социальной уязвимостью человека. Бедные слои населения чаще и в большей степени страдают от бедствий. Очень важно помнить, что если нельзя полностью предотвратить природные бедствия, их можно в значительной степени смягчить, снизить уровень их воздействия (снижение риска бедствий).*

*Разработка политики и стратегии предупреждения и ликвидация последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций – это, безусловно, забота государства, которое должно на случай возникновения крупных стихийных бедствий на центральном уровне аккумулировать ресурсы для поддержания в готовности технически подготовленных и оснащенных спасательных подразделений, а также обеспечивать мониторинг наиболее опасных рисков и проводить дорогостоящие профилактические мероприятия.*

*В то же время органы МСУ также должны быть готовы к чрезвычайным ситуациям, так как они первыми реагируют на бедствия (даже если это не закреплено нормативными актами). В международной практике одним из главных элементов снижения уязвимости (снижения рисков бедствий) является готовность местных властей и самого населения. При этом, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, местным властям в основном за свой счет приходится ликвидировать их последствия.*

*Программа развития ООН в Кыргызстане в области сокращения рисков бедствий начала работать в 2005 году. С тех пор в 56 пилотных органах МСУ Программой реализованы мероприятия, направленные на усиление возможности противодействия бедствиям: определение ролей органов МСУ в управлении рисками стихийных бедствий; разграничение функций и полномочий между уровнями управления, которым предоставлены рекомендации по совершенствованию статистики стихийных бедствий и формированию местного бюджета с учетом расходов на снижение рисков.*

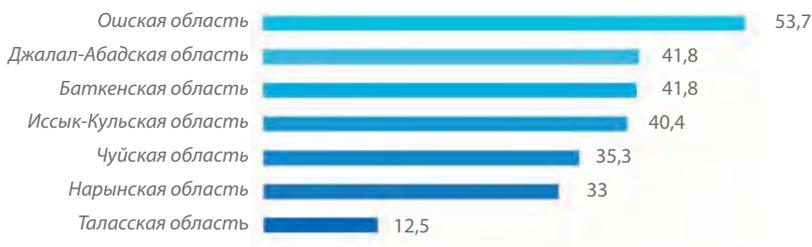
*Практика предоставления грантовых средств на профилактические (митигационные) мероприятия, направленные на снижение рисков бедствий, внедрение статистической формы отчетности по инвестициям и основным фондам, дала положительный результат в смысле открытости, прозрачности и устойчивости. С 2011 года пилотные айылные аймаки стали включать в местные бюджеты средства для предупреждения чрезвычайных ситуаций. В пилотных аймаках начался процесс постановки ранее бесхозных сооружений и объектов на баланс органов МСУ, что стало результатом внедрения специальных критериев отбора облегчающих ситуацию проектов для получения грантов на ремонт и реконструкцию таких объектов.*

Очевидно, что МСУ испытывает трудности в обеспечении качества оказываемых населению услуг, а потому неудивительно, что в отношении большинства муниципальных услуг граждане выказывают высокую степень неудовлетворенности. Наименее удовлетворены граждане услугой по уборке и вывозу мусора (60%), музыкальным и художественным начальным образованием (53%), состоянием парков и уборкой площадей (52% и 51%), состоянием спортивных школ (49%), уборкой улиц и состоянием местных дорог (48% и 45%), состоянием объектов культуры (43%), состоянием канализации (40%). Нельзя не отметить, что людей волнуют далеко не только материальные услуги, вроде дорог и канализации, большую озабоченность граждане высказывают в отношении условий для воспитания и развития гармоничной личности – музыкальными, художественными и спортивными школами, объектами культуры. Все эти услуги вызывают чувство неудовлетворения у каждого второго респондента и чаще. У каждого третьего или четвертого из числа опрошенных отрицательные эмоции вызывают остальные услуги – библиотеки, экология, общественный порядок, поликлиники, общественный транспорт и водоснабжение.

**Диаграмма 4. Рейтинг неудовлетворенности решением вопросов местного значения (в % от общего числа респондентов)<sup>1</sup>**



**Диаграмма 5. Рейтинг органов МСУ, работа которых оценивается гражданами на «отлично» и «хорошо» (в % от общего числа респондентов)**



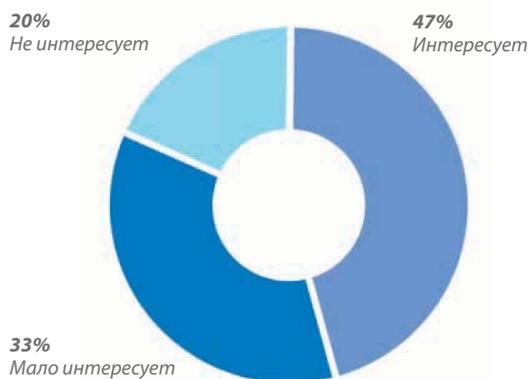
<sup>1</sup> Здесь и далее в диаграммах (кроме тех, где есть специальная ссылка на источник) приводятся данные, полученные в ходе проведения социологического опроса, проведенного в рамках подготовки данного Доклада. Выборка опроса описана в приложении 2.

<sup>2</sup> Результаты социологических исследований о степени удовлетворенности услугами, предоставляемыми органами МСУ, 2007, 2008, 2009 гг. Представительство Урбан Института в Кыргызской Республике. Архив Института политики развития.

### 3.1.2. Интерес к системе местного самоуправления

Исходя из того, что местное самоуправление – это первичный уровень управления, наиболее близкий к человеку, можно ожидать пристального внимания к деятельности органов МСУ со стороны населения. Кроме того, немаловажным стимулом интереса к работе органов МСУ служит степень удовлетворенности или неудовлетворенности ею. Исследование показало, что однозначно работой органов МСУ интересуются менее половины – 47% респондентов, интересуются в той или иной степени – 80% (см. диаграмму 6). Причем с годами уровень интереса к работе органов МСУ незначительно растет, так, в 2007 году доля населения, интересующегося деятельностью органов МСУ в той или иной степени, составляла 77 %<sup>2</sup>.

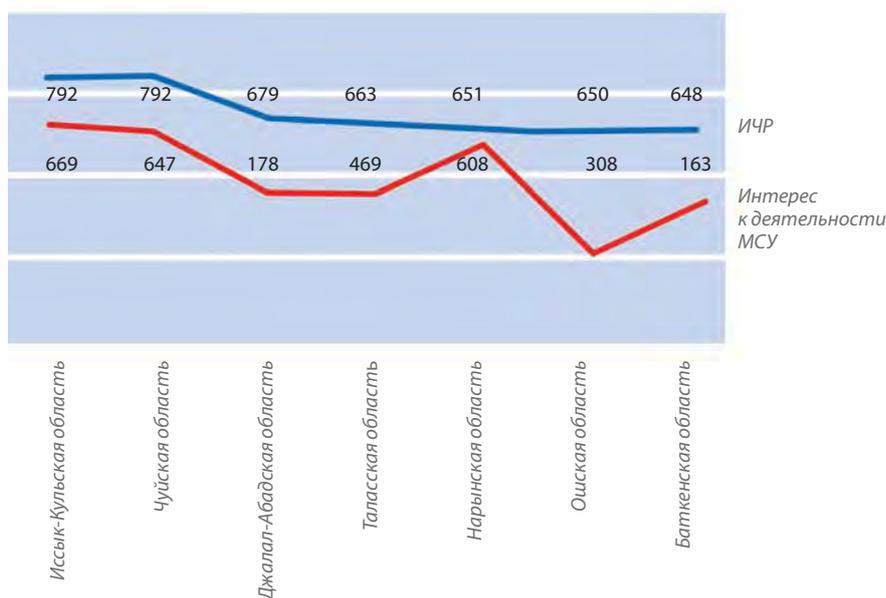
**Диаграмма 6. Интересует ли вас работа органов МСУ?**



В географическом разрезе значительный интерес к работе органов МСУ (более 60%) проявляют жители Иссык-Кульской (66,9%), Чуйской (64,7%) и Нарынской (60,8%) областей. Другой порог значений – менее 50% интересующихся – демонстрируют жители Джалал-Абадской (47,8%), Таласской (46,9%) и Баткенской (46,3%) областей.

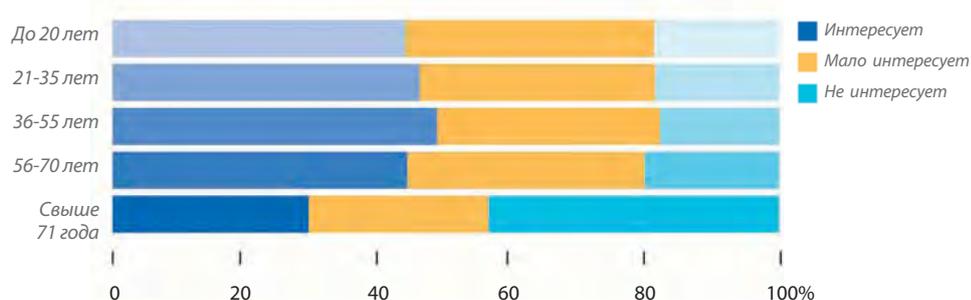
Можно обнаружить некоторую корреляцию между уровнем интереса к работе органов МСУ и Индексом человеческого развития (ИЧР) в регионах Кыргызской Республики (см. диаграмму 7). Несомненные лидеры интереса со стороны граждан – органы МСУ Иссык-Кульской и Чуйской областей – одновременно лидируют и в отношении уровня ИЧР, который здесь достигает максимальных значений по стране.

**Диаграмма 7. Связь между ИЧР и уровнем интереса к деятельности органов МСУ**



Примечательно, что пик интереса к работе органов МСУ приходится на самую устойчивую возрастную группу – от 36-ти до 55-ти лет. Как правило, это самая высокодоходная категория граждан, достигших пика профессионального роста. Чаще всего, это кормильцы семьи, плательщики налогов, в том числе местных, главные потребители муниципальных услуг (см. диаграмму 8). Можно предположить, что, являясь непосредственными плательщиками налогов и стоимости муниципальных услуг, эта категория граждан проявляет максимальный интерес к работе органов МСУ. После 70-ти лет интерес граждан к работе МСУ резко снижается.

**Диаграмма 8. Наличие интереса к работе органов МСУ в разрезе возрастных групп, в %**





Отметим, что люди, как правило, склонны проецировать на всю деятельность и состав органа управления свое личное отношение к его руководителю. Безусловно, в этом есть и здравый смысл. Масштабы муниципальной власти и ее близость к населению предполагают, что люди должны иметь больше возможности общаться непосредственно с руководителями, выходить с ними на прямой контакт. Так, в каждом селе непременно знают старосту лично, в каждом айылном аймаке все видели главу айыл окмоту. Опрос, проведенный в рамках разработки настоящего Доклада, подтверждает, что трое из четверых – 75% граждан Кыргызстана – знают мэра или главу айыл окмоту.

**Диаграмма 9. Рейтинги известности руководителей исполнительных органов МСУ (мэров и глав айыл окмоту), в % от общего числа респондентов**

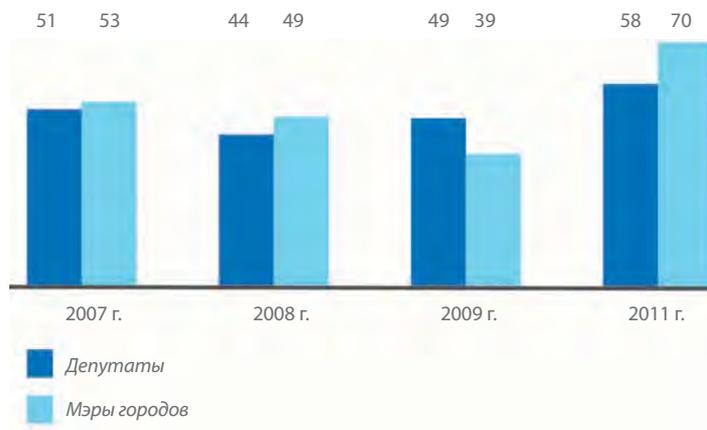


Если рассмотреть уровень известности глав айыл окмоту и мэров в географическом разрезе, то можно заметить обратную зависимость: чем выше известность, тем ниже степень удовлетворенности работой органов МСУ и наоборот. Это подтверждает расхожее утверждение о том, что чем лучше работают органы МСУ, тем они менее заметны. Иными словами, если дороги хорошие, мы не обращаем на них внимания, а если падаем в открытый люк, то непременно вспоминаем об органе МСУ, допустившем подобную ситуацию.

<sup>1</sup> Результаты социологического исследования о степени удовлетворенности услугами, предоставляемыми органами МСУ, 2007, 2008, 2009 гг. Представительство Урбан Института в Кыргызской Республике. В рамках данного исследования опрос среди жителей сел не проводился, поэтому привести сравнительные данные по сельским муниципалитетам не представляется возможным.

Если сравнить данные опроса, проведенного в рамках исследования, с результатами аналогичных исследований прошлых лет, то можно заметить, что уровень осведомленности граждан в отношении руководителей исполнительных органов МСУ, в особенности мэров городов, растет. Спад интереса наблюдался в 2008 году, когда была отменена выборность руководителей МСУ, однако за последние 4 года число людей, знающих мэров, выросла с 44 до 58%<sup>1</sup>.

**Диаграмма 10. Обратная зависимость известности мэров, глав айыл окмоту и депутатов местных кенешей от степени удовлетворенности их работой**



#### **ПРЯМАЯ РЕЧЬ**

*Человек, появившись на свет, оказывается не только в окружении природы и семьи, но и определенной социальной среды, которой управляют органы МСУ. Качество и уровень инфраструктуры, медицинского обслуживания, состояния культуры и т.д. непосредственно влияют на развитие молодого поколения в целом и каждого конкретного человека. Для того чтобы повысить уровень воспитания и образования, мэрия г. Нарына еще три года назад утвердила стипендии лучшим учащимся средних школ, профтехучилищ, лицеев. Всего 32 именные стипендии по 3000 сомов. Отличникам также вручаются дипломы, а для мотивации преподавателей работать лучше ежегодно выделяются 20 путевок в пансионаты на озере Иссык-Куль.*

*Городские власти помнят и о подвигах афганцев, чернобыльцев, стараются окружить заботой пожилых людей, детей и инвалидов. Этой категории граждан оказывается посильная материальная помощь.*

*Чтобы население активно участвовало в общественной жизни города, было в курсе происходящих в стране и мире событий, мэрия проводит праздники, широко отмечает День защиты детей, День здоровья, День пожилых людей, праздник Победы и т. д. В воспитательных целях и с целью пропаганды здорового образа жизни, местный кеңеш принял решение о запрете продажи алкогольной и табачной продукции детям до 18-ти лет и использовании школьников для уборки территории города. Это было пожелание людей, поэтому решение депутатов они встретили с одобрением.*

*С целью повышения экономического образования нарынчан, мы проводим информационные кампании, бюджетные слушания, встречи с представителями бизнес-общества, пресс-конференции и другие мероприятия. Для упорядочения расходов на похороны был внедрен проект «Унош». Уверена, что воспитательные функции несут и конкурсы на тему патриотического воспитания «Мекеним – менин ардагым» («Родина моя золотая»), а также сохранившиеся с советских времен «Папа, мама и я – дружная семья», на образцовый дом, подъезд, улицу, организацию.*

*Благодаря таким соревнованиям улучшается инфраструктура города, во дворах многоэтажных домов появляются детские площадки, скамейки, спортивные сооружения. Стоит сказать, что мы разработали план мероприятий по реализации Целей развития тысячелетия, одной из которых является достижение гендерного равенства.*

*Мир не замыкается на одной Нарынской области, и наша молодежь должна это хорошо понимать. В целях поликультурного воспитания подрастающего поколения, был реализован совместный проект «Ким болсо да анын улуту, биз болобуз тен укуктуу» («Какой бы ты ни был национальности, мы – равны»), в котором участвовали учащиеся средних и специальных учебных заведений. Кыргызы всегда были толерантным народом, и это ценное качество мы хотим передать подрастающему поколению.*

*Ч. Абдыраимакунова, вице-мэр г. Нарына*

#### **3.1.3. Способность местного самоуправления помочь человеку**

Органы МСУ – это первая инстанция власти, куда люди обращаются за помощью, куда они идут со своими проблемами и вопросами. Насколько адекватно органы МСУ реагируют на запросы населения? Насколько удовлетворяет граждан помощь, получаемая ими со стороны муниципальных властей?

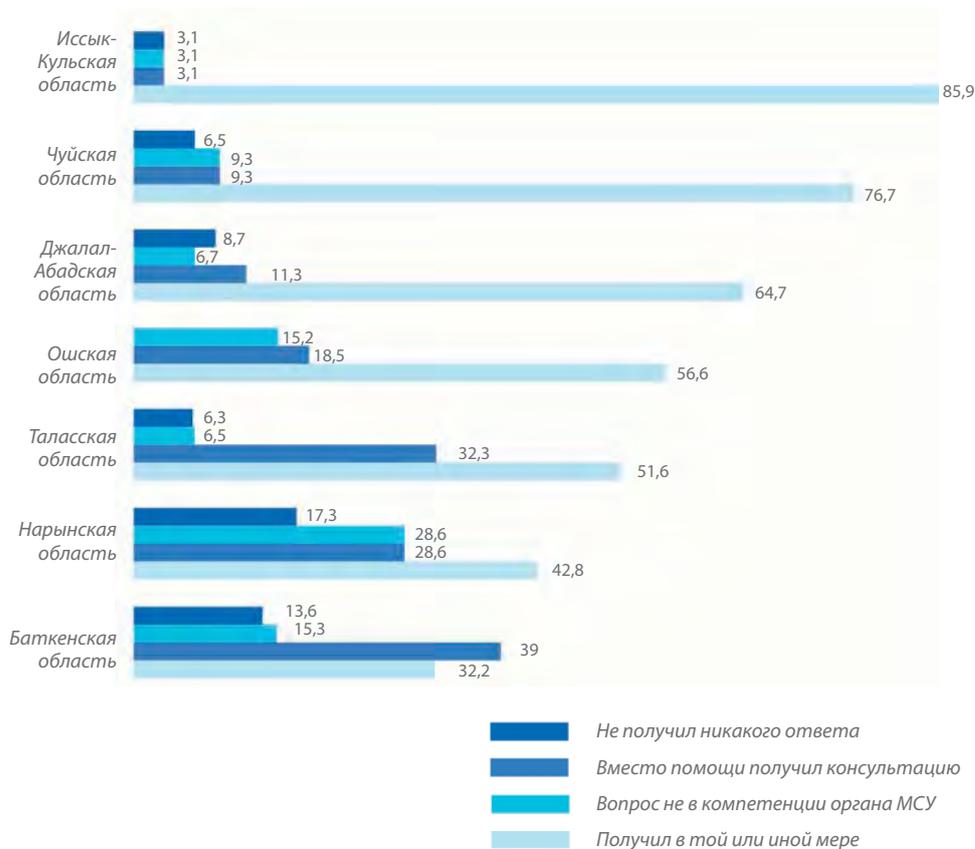
В целом, большинство граждан свидетельствуют о том, что органы МСУ адекватно реагируют на просьбы о помощи: более 30% респондентов считают, что они получают необходимую помощь в полной мере, еще 32% – получают не полностью, не получили никакого ответа на свои запросы около 10% опрошенных граждан (см. диаграмму 11).

**Диаграмма 11. Реакция органов местного самоуправления на просьбы граждан о помощи, в % от общего числа респондентов**



Самыми «отзывчивыми» оказались органы МСУ Иссык-Кульской области – чуть ли не 90% жителей области получили помощь в той или иной мере. Неплохо обстоит дело в Чуйской и Джалал-Абадской областях, где помощь получили 77 и 65% граждан соответственно. Хуже всего реагируют на подобные обращения органы МСУ Баткенской области, где помощь получили только 32% обратившихся за ней, однако здесь 39% опрошенных вместо помощи получили консультацию, что означает, в первую очередь, недостаточность ресурсов для оказания помощи (см. диаграмму 12).

**Диаграмма 12. Реакция органов МСУ на просьбы граждан о помощи в разрезе областей, в % от общего числа респондентов**



### 3.1.4. Местное самоуправление как среда воспитания

Как правило, граждане не ждут от органов МСУ ежедневной помощи и защиты. Рефлекс срабатывает лишь в чрезвычайных ситуациях, при стихийных бедствиях и социальных конфликтах. Но очень часто люди обращаются к органам МСУ для разрешения бытовых ситуаций, семейных коллизий, социальных конфликтов. Могут ли органы МСУ брать на себя груз ответственности за эмоциональную среду, традиции и духовные ценности?

### МОЖЕТ ЛИ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ БОРЬТЬСЯ С НАСИЛИЕМ В СЕМЬЕ?<sup>1</sup>

Органы МСУ могут влиять на семейные традиции в целях сохранения лучших из них, а также в целях прогресса в сторону человеческого развития. С помощью грамотной коррекции традиций представители органов МСУ в состоянии усилить роль женщины в семье и социуме, помочь реализации права голоса детей. С другой стороны, МСУ может бороться и предупреждать случаи торжества явно устаревших традиций, таких, как кража невест<sup>2</sup>, чрезмерные расходы на празднества.

«Две студентки Иссык-Кульского государственного университета Венера Касымалиева, 18 декабря 2010 года, и Нурзат Калыкова, 9 марта 2011 года, совершили над собой акт суицида по причине их умыкания и насильственного отношения к ним», – рассказывает Банур Абдиева, председатель Центра гражданских инициатив «Лидер». «Суды аксакалов, женские и молодежные комитеты, другие структурные подразделения общественных профилактических центров, все заинтересованные лица, такие, как работники фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП), школ, добровольные дружины, объединив ресурсы, могли бы создать в пилотных айыл окмоту комитеты по предотвращению насилия. Их деятельность должна быть специально направлена на профилактику и раннее выявление случаев кражи невест, ранних и незарегистрированных браков и насилия как на уровне семьи, школы, квартала, так и на территории МСУ в целом. Несмотря на то, что в нашем обществе все еще сильно влияние на население устоявшихся традиций и стереотипов, мы сможем использовать потенциал здравого смысла для трансформации и развития на уровне местного самоуправления, где все жители знают друг друга в лицо», – считает Банур Абдиева.

В Бишкеке мэрия пытается бороться с насилием в семье, создавая специальный корпус муниципальных работников: 400 человек прошли обучение, как действовать, столкнувшись с семейным насилием<sup>3</sup>. Кроме того, столичный муниципалитет разработал инструкции и буклеты возможных действий по реагированию на семейное насилие и профилактике семейного насилия. Специальные инструкции выпущены и для медработников, педагогов, социальных работников и представителей местных территориальных управлений – домкомов, квартальных, судов аксакалов, членов женских советов и т. д. Также в мэрии налажен учет и регистрация случаев насилия в семье, а кроме того, внедрена система перенаправления жертвы насилия и межведомственного реагирования на подобные факты. В мэрии уверены, что представители местных сообществ, отделов по поддержке семьи и детей, местных территориальных управлений, женсоветов, общественно-профилактических центров, домовых и квартальных комитетов, а также лидеры местных сообществ должны систематически проводить встречи с населением и постоянно вести информационно-разъяснительную работу по профилактике правонарушений, принимать действенные меры.

В Оше мэрия совместно с Кыргызским альянсом планирования семьи пытается предупреждать насилие в семье и кражу невест. Бахтыгуль Бозгорпоева, координатор Альянса, считает, что основная проблема проявления насилия в семье – это «недостаточная информированность населения в сельской местности. Однако известно много случаев когда молодые девушки, будучи мало знакомы с институтом брака и формированием семьи, сожительствуют с мужчинами, не достигнув брачного возраста, а затем остаются на улице, без крыши над головой и с детьми». Также она отметила, что в последние несколько лет заметен рост смертности среди молодых мам, не достигших 16-17-ти лет: «Вопросами репродуктивного здоровья молодого поколения необходимо заниматься полномасштабно и подключать к этой работе органы МСУ».

Отсутствие официальной идеологии и пропаганды ни в коем случае не означает прекращения духовной жизни народа. Однако эта духовная жизнь развивается под воздействием различных внешних и внутренних факторов, информационной насыщенности, открытости или, наоборот, изолированности сообществ. Несомненно, что органы МСУ – это именно та сила, которая может регулировать информационную, социальную, культурную «температуру» в сообществе. Особенно остро этот вопрос стоит перед органами МСУ и сообществами в отдаленных горных, изолированных местностях Кыргызской Республики.

1 Доступно на сайте: <http://oshcity.kg/ru/news/other-news/574-2011-12-09-10-24-01.html>, <http://www.knews.kg/ru/society>

2 Согласно статистике Аппарата Омбудсмана (Акжыкатчы) КР, в Кыргызстане ежегодно похищают 15-16 тысяч девушек для принудительного вступления в брак. Доступно на сайте: <http://www.knews.kg/ru/society/8685/>

3 При поддержке Фонда народонаселения ООН и Общественного фонда «Центр исследований демократических процессов».

Опрос показал, что органы МСУ могут вмешиваться в жизнь социума и его установления в отношении семьи, влиять на традиции, корректируя их таким образом, чтобы создавать более комфортную эмоциональную обстановку для всех членов сообщества, включая женщин и детей. Более 70% опрошенных заявили, что именно органы МСУ могут вмешиваться в вопросы воспитания и формирования традиций, 16% указали на такую возможность со стороны государственных органов.

*Членов семей Суусамырского айылного аймака – относительно изолированного сообщества, где слабо развита инфраструктура, затруднен доступ в культурные и административные центры – попросили оценить уровень насилия в быту, по отношению к женщине. Наиболее распространенными ответами оказались следующие: «муж ругает, если жена провинится» (49%); «получает по заслугам, так как сама виновата» (39%); «бывают случаи, когда бьет» (25%). При этом почти половина респондентов-мужчин (47%) отказалась расценить такие действия по отношению к женщине, как проявление насилия. Мужчина уверен, что живет правильно, а такое отношение к супруге – это вовсе не насилие. Большиншей частью мужчины не информированы либо слабо информированы о вопросах гендерного равенства, о влиянии насилия на здоровье и эмоциональное состояние членов семьи, о недопустимости гендерной дискриминации<sup>1</sup>.*

*Из Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184: «Нарушение гендерного равенства – активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица» (ст. 1).*

Традиции и семейные ценности, моральный климат в сообществе – это не статичная данность, а процесс, которым можно и нужно управлять. Это составные части воспитания и формирования мировоззрения граждан. И если этим не будет заниматься сообщество, органы МСУ, обязательно найдутся желающие взять «управление ментальностью» в свои руки – религиозные организации, экстремисты, псевдокультура, криминал. При этом ждать, что вопрос решит центр, по меньшей мере, наивно. 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 айыл окмоту должен болеть душой за своих земляков и их будущее, а не смотреть вопрошающе в сторону местной государственной администрации. 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 МСУ и его лидерам пора вспомнить о своей природе, о своем происхождении и предназначении. Начав заниматься вопросами, подобными перечисленным выше, МСУ может не сомневаться, что прямые материальные задачи, вроде ремонта дорог и покраски клуба, будут решаться намного легче.

### **3.1.5. Образование и здравоохранение**

Образование и охрана здоровья – важнейшие принципы Концепции человеческого развития в целом и в жизни каждого отдельного человека. Однако в отношении МСУ применительно к Кыргызской Республике рассмотрение этих вопросов носит противоречивый характер. Суть в том, что наибольший вклад в образование и здравоохранение вносят сами граждане и государство, финансируя данные сферы через республиканский бюджет.

Здравоохранение – это полностью государственная функция, финансируемая и управляемая из центра. Делегирование органам МСУ отдельных государственных полномочий в части здравоохранения не подкреплено законодательно, нет установленного порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами.

Назначение руководителей муниципальных организаций здравоохранения осуществляется местными государственными администрациями либо соответствующими органами МСУ по представлению координационной комиссии по здравоохранению и согласованию с уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики в области здравоохранения.

<sup>1</sup> Финальный аналитический отчет по проведению комплексного исследования социально-экономического положения домохозяйств Суусамырского айыл окмоту через призму гендерного анализа. Консалтинговое Агентство «IG consult» и Центр социологических, политологических, социально-психологических исследований по заказу ПРООН, 2011 г. Из архива ПРООН.

В то же время большинство органов МСУ согласны с тем, что они должны создавать условия для предоставления услуг здравоохранения – так считают почти 75% опрошенных сотрудников органов МСУ (кроме Таласской области, где ровно половина опрошенных представителей МСУ уверена, что они не должны заниматься вопросами здравоохранения). Также 58% сотрудников МСУ считают, что они должны нанимать и содержать персонал учреждений здравоохранения. Однако когда им предложили подумать о том, кто все-таки должен отвечать за наем и содержание медицинского персонала, ответы оказались весьма противоречивыми и неоднозначными. Это говорит о том, что система взаимоотношений центра в лице Министерства здравоохранения КР и органов МСУ до конца не выстроена, не имеет четких законодательных рамок. Вместе с тем почти 70% опрошенных представителей МСУ согласны с тем, что они должны создавать условия для закрепления медицинских кадров в муниципалитетах.

**Таблица 8. Ответы представителей органов МСУ на вопрос о том, кто должен нести ответственность за наем и содержание персонала учреждений здравоохранения, в разрезе областей, в % от общего числа респондентов**

	Баткен- ская область	Джалал- Абадская область	Иссык- Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Талас- ская область	Чуйская область
Органы МСУ	15,0	20,5	40,0	28,6	15,2	55,0	24,2
Госорганы	20,0	30,8	15,0	42,9	33,3	40,0	18,2
МСУ по заданию и под контролем госорганов	65,0	46,2	25,0	19,0	24,2	0	27,3
Не знаю или затруд- няюсь ответить	0	2,6	20,0	9,5	27,3	5,0	30,3

Для оказания помощи организациям здравоохранения, в частности, по улучшению их инфраструктуры, органы МСУ не располагают ресурсами, но вместе с тем, органы МСУ, население проводят работу по привлечению инвестиций на ремонтно-строительные работы зданий организаций здравоохранения. Так, начиная с 2007 года, при участии органов МСУ привлечены средства на строительство 98 и ремонта 337 ФАПов.

**Таблица 9. Количество построенных или отремонтированных ФАПов**

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Построенных	54	15	19	9	1
Отремонтированных (капитальный ремонт/текущий ремонт)	259	52 (40/12)	26		

Органы МСУ содействуют сохранению здоровья граждан на первичном уровне, на уровне местного сообщества. Есть три вида медицинских структур, которые тесно взаимодействуют с местным сообществом и МСУ. Первый вид – это группы семейных врачей (ГСВ), которые работают в неформальном контакте с мэриями городов (часто располагаются в муниципальных зданиях)<sup>1</sup>; второй – ФАП, которые также пользуются муниципальной собственностью и находятся на содержании у местных бюджетов; а третий, новый вид организации – сельские комитеты здоровья (СКЗ) – общественные объединения граждан, занимающиеся профилактикой наиболее частых в сообществе заболеваний. Таким образом, влияние МСУ на состояние здоровья граждан в сфере здравоохранения ограничено, в основном, технической поддержкой некоторых учреждений.

Однако у СКЗ есть большой простор для деятельности и, как показывает практика, во многих населенных пунктах совместные инициативы МСУ и СКЗ оказывают существенное влияние на условия человеческого развития. В целях институционализации сотрудничества примерно третья часть СКЗ, которые охватывают 70% сел страны, и органы МСУ заключают между собой меморандум об официальном признании и сотрудничестве. Тем не менее, несмотря на ряд достижений в этой сфере, следует признать, что данный процесс пока находится на начальном этапе, его результаты, направления развития и степень воздействия еще предстоит изучить. В частности, важно помнить, что сотрудничество СКЗ и органов МСУ должно подтверждаться решением сообщества через процедуры участия граждан (слушания, сессии кенеша), а не являться только договором между лидерами организаций, и, тем более, не осуществляться под давлением государственных органов.

<sup>1</sup> Также мэрии городов оказывают существенную поддержку городским больницам.

Примеры инициатив, реализуемых СКЗ совместно с органами МСУ, могут стать хорошим инструментом борьбы с многомерной бедностью: в социальном плане (например, организация конкурсов, праздников); в улучшении окружающей среды (например, дни уборки села, посадка деревьев); в экономическом плане – в отношении развития собственного организационного развития (сбор средств, организация предоставления услуг конференц-залов). В гендерном аспекте СКЗ представляют собой хорошую возможность для социализации женщин, вовлечения их в процесс принятия решений (так, из всех женщин, ставших депутатами местных кенешей, 60% – активные участницы СКЗ).

#### СЕЛЬСКИЕ КОМИТЕТЫ ЗДОРОВЬЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

*Сельские комитеты здоровья (СКЗ) – это группы добровольцев, которые координируют действия по здравоохранению в своих селах. В 2011 году 1417 СКЗ работали во всех областях Кыргызской Республики, в 70% расположенных в этих областях сел<sup>1</sup>. СКЗ группируются в 43 районных комитета по охране здоровья (РКЗ). В 2010 году РКЗ сформировали Национальную ассоциацию СКЗ, чтобы представлять объединенные интересы СКЗ. На уровне сел СКЗ проводят большой объем работы по информированию сообществ относительно профилактики заболеваний, вакцинации, создают группы анонимных алкоголиков, строят или ремонтируют бани, борются за грудное вскармливание и здоровое питание, выявляют больных гипертонией и другими опасными заболеваниями.*

*Связи СКЗ с органами МСУ стали укрепляться с 2010 года (например, в Нарынской области 53% СКЗ подтверждают тесное сотрудничество с МСУ, в Таласской – 68%). Однако пока этот процесс идет недостаточно активно, так как не все органы МСУ готовы рассматривать СКЗ в качестве равноправного партнера, тем более, что СКЗ нередко обращаются в МСУ с просьбами или предложениями по решению проблем в сфере здравоохранения, что, по мнению многих руководителей МСУ, выходит за рамки их компетенции и полномочий. В то же время прогрессивные руководители МСУ, понимая, что здоровье людей – это важнейший фактор развития местного сообщества, охотно идут на сотрудничество с СКЗ, внося свой вклад в проекты СКЗ, даже в виде софинансирования, когда речь идет о грантах. Многие СКЗ также сотрудничают с органами МСУ по общественным инициативам (например, День генеральной уборки села).*

В отношении сферы образования ситуация еще более противоречивая. Номинально большая часть местных бюджетов тратится на образование, в частности, на заработную плату школьных учителей. Это позволило бы говорить о системной роли МСУ в образовании, если бы это были собственные средства МСУ. Фактически же, почти все расходы МСУ в сфере образования финансируются за счет категориальных грантов – целевых трансфертов из республиканского бюджета. На деле органы МСУ выполняют роль некоей платежной системы, осуществляя доставку государственных средств на зарплату до учителей через свои бюджеты. Кроме того, категориальные гранты искажают общую картину по местным бюджетам, искусственно увеличивая их объем.

При этом качественные вопросы управления в образовании никак не подотчетны органам МСУ. Все руководители районных и городских отделов (РОНО и ГорОНО) образования входят в номенклатуру Министерства образования КР. Директора школ назначаются приказом по РОНО, ГорОНО, эти же органы проводят методологическую работу в школах. Данная система взаимоотношений порождает множество проблем, суть которых сводится к тому, что органы МСУ осуществляют финансирование образования через местные бюджеты, но при этом никак не влияют на качество предоставляемых услуг. При этом на местные бюджеты ложится огромная нагрузка в виде оплаты коммунальных услуг учреждений образования, однако органы МСУ не могут повлиять на эффективность расходования средств.

Кроме того, необходимо понимать, что бесплатное образование, включая оплату труда учителей, – это исключительные обязательства государства, закрепленные Конституцией КР. В 2010–2011 гг., стремясь стабилизировать общественно-политическую ситуацию, Правительство КР удовлетворило справедливые требования учителей о повышении заработной платы. Альтернативы у государства просто не было, так как учительский труд долгие годы оставался недооплачиваемым, однако правительство не продумало источники компенсации непредвиденных расходов из бюджета и решило переложить часть финансовой нагрузки на местные бюд-

<sup>1</sup> Создание СКЗ в Нарынской, Таласской, Чуйской, Ошской и Баткенской областях поддержал Кыргызско-Швейцарско-Шведский проект здоровья (KYSSHNP), в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской – Проект «Здрав+», USAID.



жеты. В течение всего 2011 года по «неофициальному» указанию из центра, руководителей органов МСУ принуждали компенсировать часть категориальных грантов, на которую у республиканского бюджета просто не хватало денег. А в сентябре Правительство КР легализовало эту незаконную практику, утвердив своим постановлением<sup>1</sup> временную методику определения категориального гранта, согласно которой многие органы МСУ обязали участвовать в софинансировании выплаты заработной платы учителям. Иными словами, правительство взяло на себя завышенные обязательства перед учителями и переложило часть ответственности за непродуманное решение на местные бюджеты<sup>2</sup>. В результате во многих муниципалитетах остались недофинансированными сферы местного значения – вывоз мусора, ремонт дорог, обеспечение доступа к питьевой воде и др. Например, из местного бюджета одного из айылных аймаков Чуйской области в 2011 году на зарплату учителей было выделено 1 млн 300 тыс. сомов, а на все расходы коммунальной сферы, включая капитальный ремонт объектов и инвестиции, – менее 900 тыс. сомов. В 2012 году ситуация усугубилась – этот же аймак вынужден отдавать на выплату зарплат учителям уже более 6 млн сомов.

Ситуация с категориальными грантами говорит о том, что их необходимо вывести из местного бюджета, а всю ответственность за финансирование образования передать республиканскому бюджету. Безусловно, это означает, что МСУ потеряет связь с учреждениями образования в нормативном и финансовом поле, но в жизни эта связь сельской школы и айыл окмоту не прервется, конечно, никогда.

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ

*С тактической точки зрения, исходя из нынешней реальности, мне, как главе МСУ, очень хочется вообще забыть о категориальных грантах и формальных отношениях со школами. Ничего, кроме головной боли и финансовых расходов, ответственность за школу не дает. Да и ответственность эта формулируется только с позиции «дай денег». Ни повлиять на директора или учителя, а тем более, уволить их с работы или как-то выразить свое удовлетворение или неудовлетворение я не вправе. Поэтому сегодня я поддерживаю мнение о том, что категориальные гранты нужно вывести из состава местных бюджетов, оставив ответственность за финансирование школ государству.*

*Но в стратегическом отношении, как житель села, патриот сообщества, я, безусловно, против того, чтобы начальное и среднее образование отрывали от МСУ. Здесь живут и учатся мои дети, будут учиться мои внуки, я хочу иметь возможность влиять на качество обучения через местный кенеш, через свой представительный орган. Я не хочу ездить в районный центр или в столицу, чтобы пробиваться к государственным чиновникам, если вдруг возникнет необходимость влиять на школу. Я хочу, чтобы образование, как важнейшее условие человеческого развития, было подотчетно МСУ. Пусть государство разрабатывает стандарты и следит за их выполнением, пусть выполняет свои обязательства, но остальные вопросы жизнедеятельности школы, включая кадровые, должны решаться сообществом, чьи дети обучаются в этой школе.*

*Глава айыл окмоту Чуйской области, участник фокус-группы*

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ

*Я понимаю, что сфера образования – это функция государственная. Но государство где-то далеко. А сельская управа – вот она, рядом. И куда мы с директором школы пойдем, если мне надо провести спортивный матч? Организовать субботник? Помочь ученику, потерявшему родителей? В первую очередь – к главе МСУ или к депутатам. И мы знаем, что они помогут. Потому что здесь учатся их дети, здесь учились они сами, здесь работают их жены и дочери. И так будет всегда. Так что пусть государство разберется с финансированием, потому что мы не хотим, чтобы нас все сообщество обвиняло в том, что мы «съедаем» все бюджетные деньги, да еще с родителей при этом взносы собираем. Пусть наведут порядок с деньгами. Но связь с айыл окмоту пусть будет. Без нее никак.*

*Сельский учитель, участник фокус-группы*

1 Постановление Правительства Кыргызской Республики от 20 сентября 2011 года № 563 «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования».

2 Чекиров А. Подушевое финансирование системы образования: чья ответственность и чьи деньги? // Муниципалитет, 2012. № 5. Доступно на сайте: <http://www.dpi.kg/ru/publication/full/44.html>

Таким образом, образование и здравоохранение очевидно противоречивые сферы с точки зрения МСУ. С одной стороны, управляются и финансируются они из центра, с другой – будучи важными аспектами жизни сообщества, не могут выпасть из фокуса внимания МСУ. И здесь напрашиваются два вывода. Во-первых, государству по этим вопросам необходимо перераспределить ответственность и навести порядок с финансированием. Во-вторых, в настоящий момент в отношении человеческого развития органы МСУ имеют мало возможности влиять на результаты в сферах образования и здравоохранения, не имея на то необходимых ресурсов.

### 3.2. Местное самоуправление как фактор стабильности государства, социальной справедливости и сокращения неравенства

Там, где депутаты местных кенешей осознают свою общественно-политическую роль и ведут постоянную работу, где исполнительные органы МСУ держат под постоянным контролем потенциально конфликтные отношения внутри сообщества (будь то межэтнические, земельные или любые другие), сохраняется спокойствие и стабильность. Доказательство – город Узген, который летом 2010 года устоял посреди бушующего конфликта. Секрет Узгена прост – помня о трагедии 1990 года, когда именно на его территории произошли кровопролитные столкновения этнических групп, органы МСУ города тщательно контролировали состояние межэтнических отношений, реагируя даже на мельчайшие вспышки конфликта.

#### ПРЯМАЯ РЕЧЬ

*И сотрудники мэрии, и депутаты местного кенеша постоянно обращали внимание на взаимоотношения этносов. Во многих семьях жива память о событиях 1990 года, и для нас дело сохранения мира и спокойствия никогда не было пустым звуком, это была насущная потребность. Даже стычка подростков на базаре становилась предметом пристального внимания со стороны органов МСУ. А работа по профилактике насилия и конфликтов была и остается постоянным приоритетом органов МСУ: в рамках этой работы мы реализовали множество проектов, в числе которых и «горячие линии», и создание института медиаторов, и многое другое.*

*М. Носиров, вице-мэр г. Узгена*

*Если МСУ действительно является властью на определенной территории, тогда и все предприятия и учреждения, общественные объединения, НПО и другие организации, независимо от формы собственности, будут соблюдать и выполнять решения органов МСУ. А это, прежде всего, гарантия стабильности и спокойствия жителей города, села, района. Там, где органы МСУ уважаемы и авторитетны, работают добровольные народные дружины, Совет национально-этнических диаспор, неправительственные и общественные организации, квартальные и домовые комитеты, молодежные организации, общественно-профилактические центры, Совет ветеранов войны и труда, женские советы.*

*Особо отмечу, что в таких случаях сохраняется уважение молодежи к старшему поколению, стремление оказать им помощь (например, движение тимуровцев), люди бережно относятся к общему имуществу – не ломают скамейки, не топчут газоны и не уничтожают цветы, не разбирают детские площадки, не бьют лампочки и не засоряют бассейны и водоемы. Там, где все это удалось сохранить, местные органы власти способны локализовать любые конфликты, быстро принимать решения в случае возникновения нештатной ситуации. Например, когда мы узнаем, что готовится драка между учащимися противоборствующих школ или улицы на улице.*

*В разрешении таких ЧП принимали участие не только руководители учреждений образования и представители инспекции по делам несовершеннолетних, но и руководители и представители национально-этнических диаспор объединения «Содружество», которое содействует сплочению более 12 национальностей, про-*

живающих на территории г. Кара-Балты. В 2010 году на стражу порядка по зову главы города сразу встали все руководители предприятий, организаций и учреждений, был создан штаб, организованы усиленная охрана жизненно важных объектов, круглосуточное дежурство дружинников на улицах города, которые оказали большую помощь правоохранительным органам. Активисты ежедневно выходили в эфир с обращением к горожанам о сохранении спокойствия и стабильности, а также информировали граждан о номерах телефонов, по которым следует обращаться при необходимости, об обстановке в городе и о мерах, принимаемых городскими властями. Мы провели два мирных митинга с целью разъяснения и информирования горожан о том, что происходит в Кара-Балте и республике, чтобы предотвратить распространение слухов.

Эта работа дала свои положительные результаты: в нашем городе не было ни одного случая погромов, мародерства, провокационных выступлений. И хотя были желающие воспользоваться временными трудностями и свергнуть руководство города, но им был дан серьезный отпор. Это говорит об умелых действиях органа МСУ.

Наш город отличается тем, что он очень компактный и находится в самом центре Жайылского района. Его жители довольно политизированы, хорошо информированы обо всех изменениях, происходящих не только в родном городе, но и в стране. В здании городской управы расположены информационные стенды, где можно ознакомиться с решениями органа МСУ по тому или иному вопросу, помимо этого работает веб-сайт г. Кара-Балты, на страницах которого ежедневно размещаются последние новости из жизни города. Перед зданием мэрии расположен уличный информационный стенд, который также служит для информирования горожан о деятельности органа МСУ.

Настоящий центр притяжения – Дворец культуры. Место культурного обмена и общения людей всех национальностей. Здесь проходят городские, районные, областные и межрайонные мероприятия. Только по итогам первого квартала 2011 года было проведено 69 мероприятий: фестиваль национально-этнических диаспор, вечер родного языка, праздник прощания с зимой, «Нооруз», КВН, Дни открытых дверей, творческие вечера народных артистов Кыргызстана, премьеры спектаклей народного театра г. Кара-Балта и многие другие, в которых приняли участие более 14 тысяч человек.

Большое внимание МСУ уделяет развитию культуры, спорта, получению образования, привлечению молодежи к участию в решении вопросов регионального значения. Это и проведение молодежных акций «Мы за чистый город», и участие в спартакиадах школьников, и праздник «Спорт – это здоровый образ жизни», различные конкурсы: «Молодежь против СПИДа», конкурс красоты, КВН и многое другое. На их проведение из городского бюджета ежегодно выделяются немалые средства. Чтобы молодые горожане могли получить достойное образование, власти Кара-Балты выделили здание для нового медицинского колледжа им. Пирогова, филиала Чуйского университета. Этому особо были рады малообеспеченные семьи, дети которых могут учиться, не уезжая из дома.

Э. Ким, ответственный секретарь мэрии г. Кара-Балты

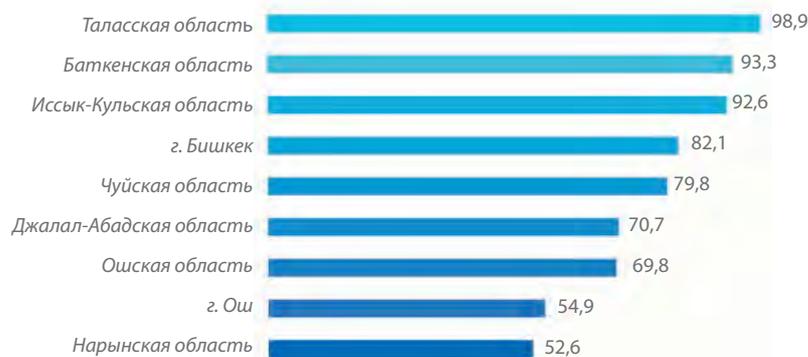
В 2010 году Кыргызскую Республику потрясли не только политические перемены, но и всплеск конфликтов в различных районах страны, самыми значительными из которых стали межэтнические столкновения в Ошской и Джалал-Абадской областях республики. Но были ли межэтнические отношения истинной причиной этих конфликтов? Ни эксперты, ни политики, ни члены авторской группы данного Доклада не имеют однозначного ответа на данный вопрос. Говоря о событиях 2010 года, необходимо рассматривать их в комплексе, в ретроспективе, не упуская ни политического катаклизма накануне, ни предыстории межнациональных отношений в Ферганской долине, ни предшествовавшего этапа развития страны и реформы системы ее управления.

В отношении реформы управления сегодня уже никто не сомневается в том, что, начиная с 2008 года, в Кыргызской Республике строилась жесткая вертикаль управления, главной и абсурдной целью которой стал тотальный контроль над всем процессом принятия решений снизу доверху, – от айыл окмоту до Дома правительства. Любое назначение руководителя любого уровня контролировалось из центра, и потому каждый из руководителей при принятии решений ориентировался на центр. В системе МСУ после 2008 года были ликвидированы признаки прямой демократии – отменены выборы, и руководители исполнительных органов МСУ (а кое-где и представительных) стали подотчетны правительству в лице МГА, но не сообществу. В результате связь между местными лидерами и населением чрезвычайно ослабла, тогда как их зависимость от центра пропорционально возросла. Неудивительно, что в итоге построения такой системы управления на местах, органы МСУ оказались не способны контролировать ситуацию в своих сообществах в момент, когда в стране вспыхнули конфликты. Органы МСУ утратили доверие и авторитет в глазах населения до такой степени, что стали первыми административными жертвами в регионах наряду с представителями государства. О дискредитации органов МСУ и недоверии к ним со стороны населения красноречиво говорит такой факт: после смены поколений власти в 2005 году, когда руководители сельских муниципалитетов были выборными, народ сместил с постов от 20 до 30 глав айылных округов. Летом же 2010 года, после второй смены поколений власти, изгнанию подверглись уже более 150 руководителей МСУ. В результате система управления оказалась неустойчивой и недееспособной на первичном уровне, что также способствовало эскалации и неуправляемости конфликтов. Кроме того, будучи подотчетными государственной власти, руководители органов МСУ в течение 2008-2010 гг. говорили «голосами» и словами лидеров государства, а их действия, ориентированные на центр, вызвали огромное недовольство населения. В итоге народное недовольство автоматически проецировалось на центральную власть, которая, по сути, несла ответственность за каждый неправильный шаг, каждое антинародное действие местной власти. Все это подтачивало и разрушало целостность системы управления и привело тогдашнюю администрацию президента к парадоксальному результату: централизация и жесткая вертикаль ослабили и разрушили саму же центральную власть. Таким образом, вывод очевиден: сильное дееспособное МСУ – это не только эффективное решение вопросов местного значения, но еще и стабильная система управления страной в целом, не говоря уже об эффективном управлении конфликтами на местах.

Возвращаясь к вопросу о межэтнических взаимоотношениях в сообществах, целесообразно рассмотреть оценку гражданами их состояния в 2011 году. Результаты опроса показали, что 77% населения в целом удовлетворено состоянием межэтнических отношений и, что несколько неожиданно, степень удовлетворенности не всегда зависит от этнического состава населения той или иной территории. Так, например, смешанное по составу население Баткенской области высказывает почти полное удовлетворение – 93,3% опрошенных, а в практически моноэтнической Нарынской области этот показатель чуть ли не вдвое ниже – только 53%, причем даже в г. Оше этот показатель выше – 55%<sup>1</sup>. Отметим, что самая высокая степень удовлетворения межэтническими отношениями в Таласской области – почти 99%.

<sup>1</sup> Сложившаяся ситуация говорит, скорее, не о том, что в Нарынской области действительно есть самые большие проблемы в сфере межэтнических взаимоотношений, а о том, что нарынчане просто плохо представляют себе истинное положение вещей по данному вопросу в стране.

**Диаграмма 13. Рейтинг удовлетворения межэтническими отношениями в областях и столице, в % от общего числа респондентов**



### 3.2.1. Причины возникновения конфликтов

В рамках разработки настоящего Доклада авторская группа при поддержке ПРООН и Фонда «Сорос – Кыргызстан» организовала и провела две большие встречи, центральной темой которых стала способность органов МСУ влиять на стабильность и межэтническое согласие. В ходе обсуждения участники были разделены на три группы, каждая из которых представляла собой определенный срез мнений и позиций:

- 1) «государственники» – представители государственных органов (Жогорку Кенеша КР, Правительства КР, Аппарата Президента КР, МГА, министерств и ведомств);
- 2) «муниципальщики» – представители органов МСУ (депутаты местных кенешей, мэры и главы айылных аймаков, работники аппаратов органов МСУ);
- 3) «эксперты» – представители национальных НПО, экспертного сообщества и академических кругов (в Бишкеке в эту категорию вошли также представители международных донорских организаций).

В ходе дискуссий группы выразили разные мнения в отношении причин возникновения возможных социальных конфликтов, представленные в таблице 10. Привлекает внимание тот факт, что только две причины были названы всеми группами – бедность населения и коррупция органов власти. Интересно, что первая группа – «государственники» – видят причины конфликтов также в ментальности народа, патерналистских ожиданиях от власти и влиянии некоего внешнего фактора. Внешний фактор как причину конфликтов расценивают и представители МСУ.

Важно, что патерналистские ожидания от власти, «которая обязана все решить», не замечают ни «муниципальщики», ни «эксперты». Хотя именно в развитии силами людей и есть сила МСУ.

Обе группы – «государственники» и «муниципальщики» – 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 10. Причины возникновения социальных конфликтов в разрезе мнений групп

Группа	Причины возможных социальных конфликтов
«Государственники»	1) <i>Бедность населения</i>
	2) <i>Коррупция и несправедливое распределение общественных благ</i>
	3) Отсутствие опыта и знаний у местных и центральных кадров
	4) Традиционная ментальность населения и его органов, привыкших к опеке со стороны государства
	5) Внешний фактор (воздействие из-за границы)
	6) Нежелание органов МСУ работать в сфере устранения причин конфликтов, хотя это их обязанность
	7) Отсутствие скоординированности в деятельности государства и МСУ
«Муниципальщики»	1) <i>Бедность населения</i>
	2) <i>Коррупция и несправедливое распределение общественных благ</i>
	3) Отсутствие опыта и знаний у местных и центральных кадров
	4) Отсутствие средств, а также помощи со стороны государства
	5) Внешний фактор (воздействие из-за границы в лице разных НПО)
«Эксперты»	1) <i>Бедность населения</i>
	2) <i>Коррупция и несправедливое распределение общественных благ</i>
	3) Неправильная организация управления
	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)

Примечание:

Ранжирование проводилось в момент проведения фокус-групп, по частоте названия. Результаты фиксировались на флип-чатах и согласовывались с участниками фокус-группы. Таким образом, полученное ранжирование является результатом консенсуса внутри фокус-групп.

Очень важно, что все группы однозначно определили важнейшими причинами возникновения конфликтов – **коррупцию и несправедливое распределение общественных благ**. Именно эти факторы должны стать приоритетами местной политики в отношении предупреждения конфликтов на ближайшие десятилетия.

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ КУЛЬТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Местное самоуправление может стать главным механизмом интеграции изолированных, моноэтнических, замкнутых сообществ в социально-культурное развитие общества. Кыргызстан – поликультурная страна, но есть сообщества, которые в силу своего географического местоположения остаются относительно изолированными и моноэтническими. Там нет культуры восприятия разнообразия, и сохраняется почва для развития агрессии. Именно МСУ может способствовать развитию поликультурного мышления в местных сообществах, создавая условия для информационного и культурного обмена с другими этносами, культурными группами.

Однако для эффективного воздействия на культурную и социальную среду в сообществе одного только желания муниципальных властей явно недостаточно. Время диктует свои правила, и чтобы действительно влиять, например, на молодежь, нужно иметь на вооружении все достижения информационных технологий, не говоря уже о таких элементарных вещах, как телевидение и Интернет. А такие возможности есть не у каждого органа МСУ, и здесь явно необходима государственная политика обеспечения доступа каждого гражданина к информационным ресурсам.

*Организация телевидения и радиовещания в регионах по силам только органам республиканского уровня. К сожалению, до сих пор есть отдаленные села, в которых нет ни радио, ни телевидения, ни тем более Интернета. Я знаю одно село, в котором до сих пор нет электричества. И это в XXI веке!*

*О чем это говорит? Об отношении власти к своему народу, к МСУ. Если насущные проблемы не решаются годами, то у людей возникает чувство оторванности, неполноценности, ненужности. И оно их угнетает. Вы не сможете даже поговорить с ними о последних новостях, потому что у них нет радио. А это уже задача государства – дать образование и обеспечить доступ к информации. Однако МСУ со своей стороны должно будировать, озвучивать чаяния людей, чтобы о них знали в центре и решали проблемы, а не доводили массы до крайности. Уверен, только безысходность толкает простых кыргызстанцев, которым больше нечего терять, на митинги и другие, более радикальные действия.*

*Из глубинного интервью с представителем органа МСУ*

#### 3.2.2. Аспекты равенства в управлении органами МСУ

Неумолимая статистика дает нам образ главы сельского местного самоуправления, где проживает большая часть населения страны: это мужчина, кыргыз, старше 45-ти лет (см. таблицу 11). Конечно, и в этом образе не отражается вся палитра состава и все интересы сообществ Кыргызской Республики.

**Таблица 11. Качественный состав глав айылных аймаков Кыргызской Республики, в % от общего числа респондентов**

Пол	Мужской	Женский		
	97	3		
Возраст	До 30 лет	От 30 до 45 лет	Старше 45 лет	
	2	33	65	
Образование	Высшее	Среднее специальное	Среднее	
	92	8	0	
Национальность	Кыргызы	Русские	Узбеки	Другие
	93	1	3	4

Данные о составе руководителей органов МСУ говорят о возможной среде для развития неравенства в отношении различных категорий населения: молодежи, женщин, представителей различных национальностей. Рассмотрим подробнее особенности представленности в МСУ данных групп граждан.

#### ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО

МСУ недостаточно работает над созданием условий для человеческого развития. Существуют серьезные системные и структурные барьеры для женщин быть избранными и активно участвовать в МСУ. Ежегодное исследование НСК КР «Бюджет времени» показывает, что женщины несут основную нагрузку по воспитанию детей и уходу за всеми членами семьи, включая пожилых и лиц с ограниченными возможностями здоровья, отвечают за организацию семейного быта, ежедневное питание в семье, поддержание общинных и родственных связей. При этом женщины вынуждены выходить на рынок труда и очень часто в виде основных кормильцев. Патриархальные и религиозные нормы, усиливающиеся в сельской местности, ограничивают активность женщин только рамками семьи и общины, увеличивают ее нагрузку в выполнении многочисленных традиционных ритуалов и обрядов (праздники, похороны), но не способствуют повышению образования женщин, расширению ее экономических возможностей и помощи других членов семьи в ежедневной рутинной работе по дому и домашнему хозяйству. Развал социальной инфраструктуры (детских садов, групп продленного дня в школах) и натурализация домашнего хозяйства в сельской местности увеличили дополнительную репродуктивную нагрузку женщин. В самом уязвимом положении оказались молодые сельские женщины, которые несут основную репродуктивную нагрузку, но при этом практически не вовлекаются в процесс принятия решений в местном сообществе, не имеют доступа к экономическим и информационным ресурсам и чаще всех становятся объектом для семейного и гендерного насилия. Такая роль женщин, такой уровень их участия в решении вопросов местного значения приводят, в частности, к тому, что органы МСУ не оказывают должного влияния на создание условий для человеческого развития (образование, семья, здравоохранение, культура, досуг, молодежь) из-за недостаточного количества женщин в числе руководителей органов МСУ.

Вопросы местного значения, кроме традиционных водопровода и уборки мусора, – это еще и коллективная организация общественных событий: традиционных церемоний, выполняемых при рождении детей, создании новых семей, похоронах, праздниках; работа по улучшению условий в квартале/селе; участие в группах и организациях; местных политических событиях и т. д. Этот тип работы мало принимается во внимание, но подразумевает значительное количество добровольно отданного времени и очень важен для духовного и культурного развития сообществ, будучи движущей силой организации и самоопределения социальной единицы. И женщины, и мужчины вовлечены в работу по делам местного сообщества, хотя гендерное разделение труда превалирует. Замечено, что в ситуациях, когда ведение дел местного сообщества осуществляется на общественных началах (квартальные комитеты, домкомы и т. п.), это вменяется в обязанность женщинам. Как только за эту же работу предполагается оплата или доступ к власти (депутат кенеша или глава АО), за ее выполнение берутся и мужчины<sup>1</sup>.

**Таблица 12. Динамика представленности женщин в числе депутатов местных кенешей, 2004-2011 гг.<sup>2</sup>**

Область	2004 <sup>3</sup>			2011 <sup>4</sup>			Изменения, в %
	Всего депутатов	Из них женщин	В %	Всего депутатов	Из них женщин	В %	
Нарынская	983	145	14,75	1090	17	1,56	-13,19
Джалал-Абадская	1439	129	8,96	1421	131	9,22	0,25
Ошская	1435	172	11,99	1672	231	13,82	1,83
Баткенская	647	61	9,43	686	90	13,12	3,69
Таласская	617	64	10,37	647	60	9,27	-1,10
Чуйская	1562	376	24,07	1589	390	24,54	0,47
Иссык-Кульская	1102	184	16,7	998	158	15,83	-0,87
Итого по стране	7 785	1131	14,53	8103	1077	13,29	-1,24

<sup>1</sup> Карыбаева М. А., Кочорбаева З. И. Гендерные аспекты местного самоуправления. ПРООН. Обзорное мини-исследование, 2004.

<sup>2</sup> Корректировка по численности произведена без учета депутатов областных кенешей, которые к 2011 году были упразднены.

<sup>3</sup> Карыбаева М. А., Кочорбаева З. И. Гендерные аспекты местного самоуправления. ПРООН. Обзорное мини-исследование, 2004.

<sup>4</sup> Данные Национального агентства по делам местного самоуправления при Правительстве КР.

Из таблицы 12 видно, что ни в одной области страны за последние 7 лет, несмотря на различные реформы и потрясения, число женщин-депутатов не приблизилось к «критической точке», за которой их голоса начинают приниматься во внимание при определении приоритетов местной политики. Зарубежный опыт показывает, что в результате специальных антидискриминационных мер представленность женщин в органах МСУ может достичь 30 и более процентов, что позитивно отражается на показателях этих стран в области человеческого развития. Опыт многих развитых и развивающихся стран по внедрению гендерного квотирования и продвижения участия женщин в электоральных процессах доказывает прямую корреляцию между представленностью женщин на уровнях принятия решений в органах МСУ и показателями этих стран в развитии социальной инфраструктуры, борьбе с гендерным насилием и прозрачности местного бюджета. При этом выборы на местном уровне играют роль трамплина для дальнейшего продвижения женщин в политику и принятие решений<sup>1</sup>.

#### СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ ЖЕНЩИН В СУУСАМЫРСКОМ АЙЫЛНОМ АЙМАКЕ<sup>2</sup>

*Каждая пятая женщина, чей возраст приходится на активный период – от 40 до 49 лет, занята общественной работой. Остальные женщины прикованы к своим домашним делам и не принимают участия в общественных делах. В основном на выполнение общественной работы уходит 2-3 часа (51,4%), либо меньше 2-х часов в день (37,8%). Абсолютное большинство этих женщин получают большое моральное удовлетворение от общественной работы (89,2%), вне зависимости от возраста: от самого молодого (от 18 до 29 лет) до самого старшего (60 лет и старше). Подавляющее большинство женщин (81%) не посещают семинары, тренинги, соответственно, не растут и не развиваются. Нехватка времени является основной причиной для 63% женщин, до 8,6% не доходит информация.*

*Небольшое количество женщин (1,2%) отметило, что заниматься общественной работой им не позволяет муж, причем следует отметить, что все они относятся к самой молодой возрастной категории. Отсюда можно сделать вывод о том, что социальная активность молодых женщин в селах Суусамырского айылного аймака низкая, что может отрицательно сказаться на их дальнейшей функциональной грамотности. На социальную активность женщин положительно смотрят больше половины респондентов (61,5%). Отрицательно относятся 9,5% мужчин, причем все они моложе 60-ти лет. Почти треть мужчин (29,0%) затруднились выразить свое отношение.*

<sup>1</sup> Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Отчет «Итоги выборов глав местного самоуправления, 2005 г.: гендерный анализ». Агентство социальных технологий. – ПРООН, 2006.

<sup>2</sup> Финальный аналитический отчет по проведению комплексного исследования социально-экономического положения домохозяйств в Суусамырском айылном аймаке через призму гендерного анализа. Консалтинговое Агентство «IG consult» и Центр социологических, политологических, социально-психологических исследований по заказу ПРООН, 2011.

<sup>3</sup> Гендерная оценка страны в сфере политики. Проект Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР и Программы развития ООН «Продвижение женщин в государственной службе и политике». При финансовой поддержке Шведского Агентства по международному развитию/SIDA, 2008.

Несмотря на активное участие женщин в событиях 2005 и 2010 гг., с 2004 г. доля женщин-депутатов местных кенешей в среднем по стране снизилась на 1,24%, а в Нарынской области это снижение составило более 13%. Незначительный рост наблюдался только в Ошской, Баткенской и Джалал-Абадской областях – от 0,5% до 4%, что не может говорить о радикальном изменении ситуации. Тем не менее женщины показывают примеры того, как им удается включаться в процесс принятия решений через выборный процесс на местном уровне.

#### УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН В ВЫБОРАХ В КАРАКОЛЬСКИЙ ГОРОДСКОЙ КЕНЕШ<sup>3</sup>

*В составе 23-го созыва было 4 женщины. В этот объединенный состав кенеша входили депутаты от города Каракола и от Аксуйского района. Непосредственно перед выборами решением Жогорку Кенеша КР г. Каракол потерял статус самостоятельного города – областного центра, и вошел в состав Аксуйского района. Это решение привело к тому, что город практически остался без бюджета. Несмотря на эти жесткие условия, депутатам 23-го созыва удалось решить вопросы приобретения машины «Скорой помощи», проведения ремонта родильного дома областного значения. В составе 24-го созыва среди 25 депутатов было только 2 женщины.*

*Выборы в Каракольский городской кенеш 25-го созыва состоялись 7 октября 2007 года. Из 25 депутатов – 6 женщин. Трое из них прошли как активистки общественной сети «Женщины могут все!», участвовавшие в выборах единым блоком. Депутаты были избраны по 8 округам, 7 из которых были трехмандатными и 1 – четырехмандатным.*

*Перед выборами блок провел несколько встреч и собраний по вопросам разработки этических норм блока, планирования агитационной кампании, распределения округов для выдвижения, разработки единой платформы, другим актуальным вопросам.*

*В результате кандидаты от блока «Женщины могут все!» были избраны депутатами и заняли следующие позиции в составе городского кенеша:*

- *Кендирбаева Д. Ш. – директор областного управления образования – стала председателем Комитета по образованию, социальным вопросам, молодежной и гендерной политике;*
- *Джумабекова А. Дж. – главный бухгалтер «Востокэлектро» – стала председателем жилищно-коммунального комитета;*
- *Турдумамбетова С. Ж. – председатель кондоминиума «Восход» – стала председателем Каракольского городского кенеша.*

*Б. Абдиева, координатор Информационно-правового ресурсного центра «Женщины могут все!» по Иссык-Кульской области*

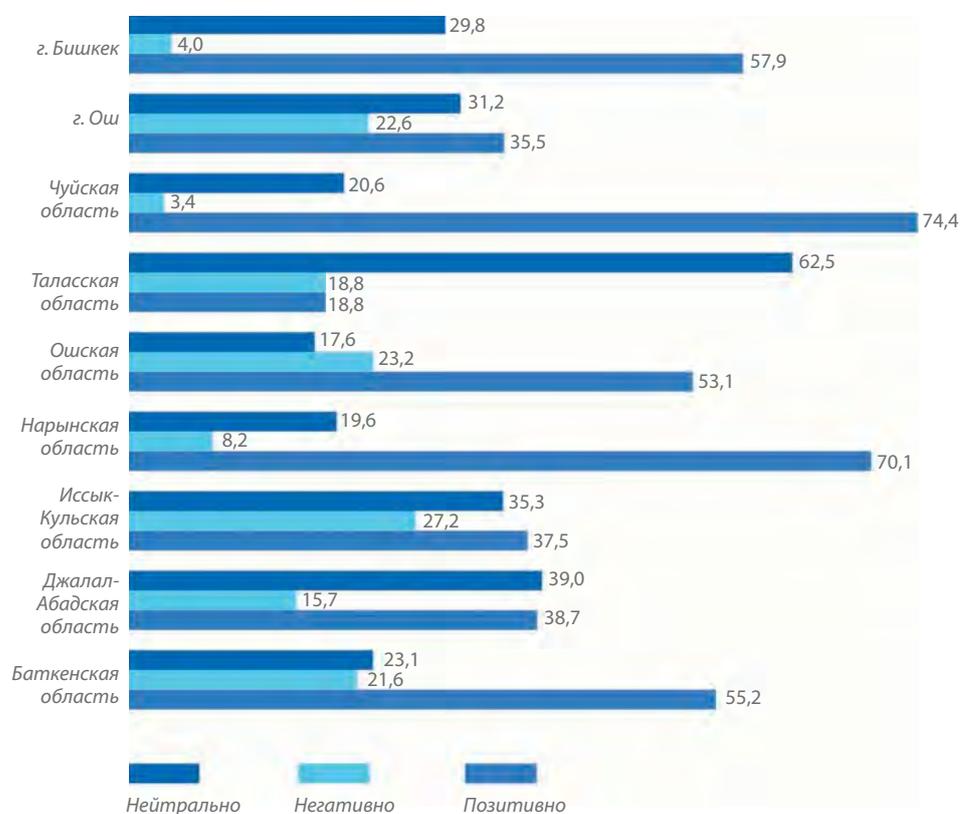
Однако такое политическое поведение женщин – скорее исключение, нежели правило, при этом ситуация в отношении руководителей исполнительных органов МСУ обстоит хуже, чем в отношении женщин-депутатов. Так, если доля женщин-депутатов в 2011 году составляла около 13%, то доля женщин-глав айыл окмоту – чуть более 3%. При этом положительная динамика, которую показывает сравнение данных 2004 и 2011 гг., вызвана не увеличением числа женщин-глав, а сокращением позиций глав МСУ в результате укрупнения айылных округов.

**Таблица 13. Сравнительный анализ глав айылных аймаков (АА) Кыргызской Республики в гендерном разрезе**

	Всего	2004 г.			Всего	2011 г.			Динамика доли женщин в числе глав АА
		Из них:		Доля женщин, в %		Из них:		Доля женщин, в %	
		Ж	М			Ж	М		
Главы АА	482	14	461	2,90	459	14	445	3,05	+0,15

В то же время большая часть жителей Кыргызстана – 51% – позитивно оценивает участие женщин в работе МСУ и считает его необходимым, 34% относятся нейтрально или затрудняются с ответом, и только 15% воспринимают участие женщин в МСУ негативно. Большая часть тех, кто не хочет видеть женщин в МСУ, живет в Иссык-Кульской, Ошской и Баткенской областях. При этом различия в ответах женщин и мужчин ожидаемы: 61% женщин позитивно оценивают свое участие в работе МСУ, а согласных с ними мужчин только 42%.

**Диаграмма 14. Оценка участия женщин в работе органов МСУ, в % к общему числу респондентов**



Почти половина респондентов проведенного опроса уверены, что половая принадлежность не должна являться критерием при выборе лидера или ответственного сотрудника органа МСУ. Самую высокую степень лояльности к женщине-руководителю органа МСУ проявляют жители Таласской области<sup>1</sup> – 75% респондентов считают, что женщина будет лучше управлять городом или селом. Наименьшая степень лояльности наблюдается среди жителей Баткенской и Ошской областей – около 31%. Такой значительный разброс мнений отражает разницу в отношении к роли женщины в быту, в общественной работе, присущую сообществам в данных регионах.

**Таблица 14. Мнение о том, кто лучше способен управлять городом или селом, в разрезе областей, в % от общего числа респондентов**

Ответы респондентов	КР	Баткенская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область	г. Ош	г. Бишкек
Мужчина	38,1	31,3	46,9	43,4	35,1	31,1	75,0	50,0	18,3	20,6
Женщина	11,0	19,4	7,9	6,6	14,4	10,6		19,7	8,6	8,7
«Не имеет значения, лишь бы руководитель был хороший»	47,3	49,3	42,5	50,0	48,5	51,3	25,0	29,4	66,7	63,1
«Не знаю» или «затрудняюсь ответить»	3,6		2,8		2,1	7,0		0,8	6,5	7,5

<sup>1</sup> Таласская область – единственная в стране, которую в 2010-2011 гг. возглавляла губернатор-женщина.

В Кыргызской Республике на государственной службе применяется механизм квотирования, который многие считают инструментом гендерного равенства. В местном самоуправлении квотирование не применяется, однако авторам настоящего Доклада показалось интересным

и полезным узнать, как граждане относятся к возможности введения квот для женщин в представительных и исполнительных органах МСУ. Около 40% участников опроса не видят необходимости в квотировании, считая, что определяющим фактором должна быть не половая принадлежность, а деловые качества. Чуть больше 7% вообще отказывают женщинам в праве работать в МСУ в любом качестве. Каждый четвертый готов предоставить женщинам квоту в размере 30%, каждый пятый – в размере 50%. В совокупности сторонников квотирования набирается 47% от числа опрошенных.

#### ЭТНИЧЕСКОЕ РАВЕНСТВО

Формат доклада не позволяет подробно остановиться на проблемах представленности в местных кенешах представителей разных национальностей. Кратко приведем сопоставимые данные о руководителях органов МСУ и численности населения. Из данных таблицы 15 видно, что только лица казахской национальности, составляющие не более 1% населения Кыргызской Республики, имеют соответствующую представленность в числе руководителей органов МСУ.

**Таблица 15. Качественный анализ глав АА Кыргызской Республики в национальном разрезе, в % от общего числа респондентов**

Национальность	Количество глав АА по данным НАМС, в %	Процент населения соответствующей национальности, согласно переписи населения НСК КР	Разница представленности в органах МСУ по отношению к общей численности населения
Кыргызы	93,25	71,0	22,25
Русские	1,09	7,8	-6,71
Узбеки	3,27	14,3	-11,03
Казахи	0,65	0,6	0,05
Другие	1,74	6,3	-4,56

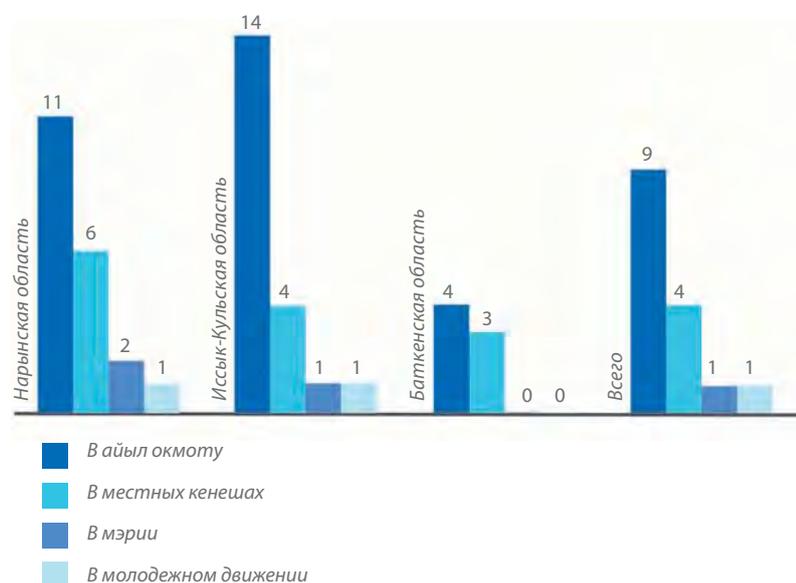
<sup>1</sup> Повышение участия и роли молодежи в процессе принятия решений на местном уровне. Результаты исследования Фонда «Сорос – Кыргызстан» и ОО «Ассоциация «Юристы Кыргызстана», 2011. Доступно на сайте: [www.soros.kg](http://www.soros.kg)

#### ВОЗРАСТНОЕ РАВЕНСТВО

Молодежь также слабо участвует в процессе принятия решений на местном уровне<sup>1</sup>. Диаграмма 15 показывает, что не более 6% молодых людей в возрасте от 18-ти до 30-ти лет принимали участие в процессе принятия решений на уровне местного кенеша, а среди глав исполнительных органов МСУ – только 10 человек или 2% от общего числа – это люди в возрасте до 30-ти лет<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Из них 3 чел. – в Чуйской области, 3 чел. – в Нарынской области, еще по 1 чел. в Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областях.

**Диаграмма 15. Участие молодежи в процессе принятия решений на местном уровне**



Участие молодежи в традиционных формах представительной демократии очень низкое. Так, по итогам выборов в местные кенешы Кыргызской Республики 5 октября 2008 года, были избраны по республике 7647 депутатов. Из них число депутатов в возрасте до 30-ти лет составляет всего 9%, и только в возрасте от 30-ти до 45-ти лет – 45%. Что же касается участия молодежи в составе руководства местных представительных органов, то всего по республике избраны 62 председателя городских и районных кенешей, в их составе депутатов в возрасте от 30-ти до 45-ти лет – 16 человек или 25,8%. При этом подавляющее большинство руководителей местных кенешей (74,2%) – это люди старше 45-ти лет. Таким образом, можно сделать вывод о том, что молодежь представлена в местных органах власти недостаточно<sup>1</sup>.

Основной вывод состоит в том, что в отношении различных социальных категорий граждан МСУ пока не создает условий для их равного развития и реализации их политических и представительских прав.

Итак, подведем итоги сказанному. Способно ли МСУ влиять на снижение конфликтного потенциала и сохранение стабильности государства и общества? Способно, и тому есть много примеров. Есть большие айылные аймаки 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 прописано в виде их прямых задач. Здесь сообщество едино с МСУ, а малейшие признаки нетерпимости среди молодежи становятся сигналом для объединения старших, для активизации усилий по проведению воспитательной работы<sup>2</sup>. И буквально в десятке километров от таких сел есть другие, где главы исполнительных органов МСУ заняты лишь выполнением распоряжений районного акима, а «температура» сообщества начинает волновать их только в том случае, если «пламя» уже полыхает вовсю.

Есть айылные аймаки, где органы МСУ прилагают максимум усилий, чтобы сделать управление ресурсами прозрачным, доступ к ним равным для всех, и здесь конфликтный потенциал снижается, стремится к нулю, так как люди видят справедливое управление и соглашаются с ним. Но есть сообщества, где в силу коррупции и несправедливости, допускаемых со стороны органов МСУ, конфликтный потенциал сохраняется, где люди полны недоверия друг к другу, а тем более к органам управления, и здесь конфликты могут вспыхнуть в любой момент. Все это в совокупности существенно влияет на социальную стабильность в стране в целом.

Улучшение среды для человеческого развития на самом ближнем к нему уровне управления невозможно без обеспечения равных условий для представления и защиты интересов каждой социальной группы, каждой категории граждан, особенно женщин, молодежи и представителей разных национальностей.

Велика роль МСУ в обеспечении социальной стабильности. Однако МСУ нельзя считать единственным, а тем более основным фактором, обеспечивающим стабильность кыргызстанского общества. Многое зависит от государственных органов (парламента, правительства, правоохранительных органов, судов), которые должны отвечать за 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).

<sup>1</sup> Кыргызстан: успешная молодежь – успешная страна. Национальный доклад о человеческом развитии, 2010. – ПРООН.

<sup>2</sup> Примером может служить г. Узген, где в течение долгих лет работает Общественное объединение «Ирет», которое в тесном сотрудничестве с городской управой и при поддержке доноров создало сеть медиаторов. Медиаторы стали одним из факторов в стабилизации ситуации в городе летом 2010 года.

Первым важнейшим условием нейтрализации причин конфликтов является 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 ним занимают лишь вторую строчку рейтинга причин возникновения конфликтов.

Вторым необходимым условием для нейтрализации причин конфликтов является 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 обеспечения контроля и подотчетности органов МСУ населению.



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.

Четвертым условием для нейтрализации причин конфликтов является обеспечение органов МСУ достаточными финансовыми ресурсами или создание условий для самостоятельного увеличения своих ресурсов (бюджета) путем расширения налоговой базы.

И, наконец, пятое – создание реальных возможностей для подготовки и переподготовки муниципальных кадров.

### 3.3. Политический, финансовый и кадровый потенциал местного самоуправления

Зрелость и дееспособность органов МСУ измеряются по аналогии с неизбежными спутниками развитого самоуправления, принятыми мировой традицией децентрализации. Эти спутники – политическая, административная и финансовая автономии. Глубина и содержательность данных автономий, степень свободы МСУ зависят не только от политической воли центра и стратегии управления страной, но и от готовности самих муниципалитетов воспользоваться этими автономиями, реализовать их в полной мере так, чтобы принести максимальную пользу гражданам, улучшить их быт, решить вопросы жизнеобеспечения.

*АВТОНОМИЯ (греч. *autonomia*) – самоуправление. Термин употребляется по отношению к отдельному человеку, к группе людей и к организации. Автономная личность – это человек, способный сам управлять своими поступками, что является, по Канту, необходимым условием для разумных действий человека. Автономной называется организация или сообщество, способные самостоятельно управлять своими делами. Определение соотношения между самостоятельностью группы людей и самостоятельностью одного человека осложняется необходимостью различать коллективное самоуправление группы и самоуправление индивидуальных членов этой группы, как это показано в сочинениях Руссо. Идеи самостоятельности личности тесно связаны с понятием свободы. Например, чтобы действовать самостоятельно, мне, возможно (по некоторым определениям свободы), потребуется доступ к ресурсам, которых у меня в настоящее время нет. Отсюда следует, что их получение расширит пределы моей свободы и самостоятельности<sup>1</sup>.*

Поэтому, рассматривая прошлое, настоящее и будущее МСУ в контексте человеческого развития, мы должны попытаться оценить политический, финансовый и кадровый потенциал органов МСУ, при этом понимая под кадровым потенциалом часть административной автономии.

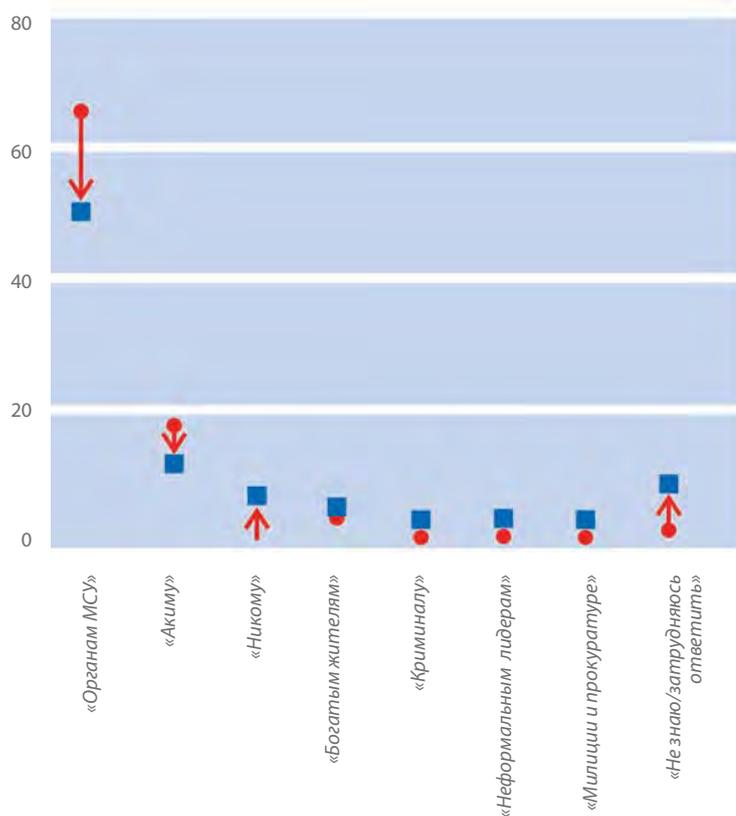
#### 3.3.1. Политический потенциал местного самоуправления

На время оставляя в стороне законодательные полномочия, законодательную политическую автономию местного самоуправления, авторы Доклада обратились к оценке политического потенциала органов МСУ со стороны населения – конечных бенефициариев усилий МСУ, и со стороны самих органов МСУ – бенефициариев политической автономии. Такой ракурс оправдан и вытекает из естества местного самоуправления – именно граждане, обладающие, в соответствии с Конституцией КР, правом на самоуправление, могут и должны определять глубину и степень политической автономии. Законодательство же, развиваясь в русле установлений Конституции КР, должно также адекватно отражать представления граждан в отношении МСУ и соответствовать их ожиданиям. Поэтому при строительстве системы МСУ, в ходе проведения децентрализации необходимо, в первую очередь, учитывать ожидания и предпочтения граждан, чего практически никогда при разработке законодательства об МСУ доселе не делалось.

Для начала стоит оценить, кому, по мнению граждан и работников органов МСУ, фактически принадлежит право принятия решений или власть в городах и селах Кыргызстана. Согласно проведенному опросу, немногим более половины граждан считают, что вся полнота власти принадлежит органам МСУ, а около 13% уверены, что власть сосредоточена в руках местной государственной администрации и ее руководителя – акима (см. диаграмму 16).

<sup>1</sup> Политика. Толковый словарь. Сост. Андерхилл Д., Барретт С., Бернелл П., Бернем П. и др. Под общ. ред. д. э. н. Осадчей И. М. — М.: Изд-во «Весь мир», 2001.

**Диаграмма 16. Мнение о том, кому фактически принадлежит власть в городе или селе, в % от общего числа респондентов**



Примечание:

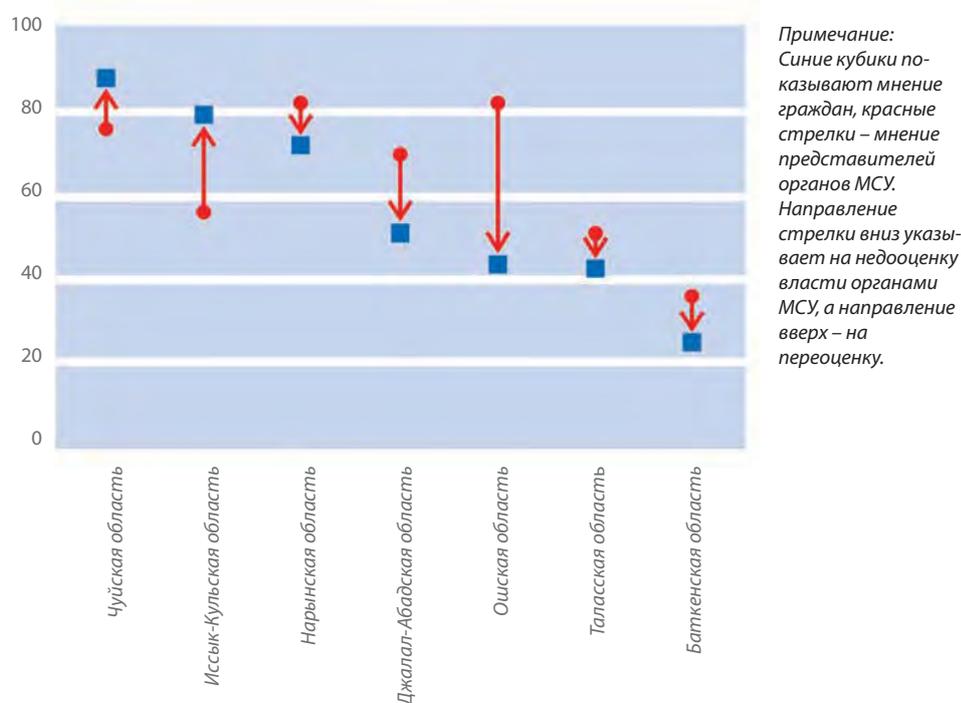
синие кубики на диаграмме 16 показывают мнение граждан, красные стрелки – мнение представителей МСУ. В ряде случаев видно, что представители МСУ значительно преувеличивают мнение о своей власти («органам МСУ», «акиму») по сравнению с гражданами, а в ряде случаев сильно недооценивают влияние групп («криминалу», «милиции и прокуратуре», и даже «никому»).

**Таблица 16. Расхождения во мнениях представителей МСУ и граждан относительно полноты власти в руках МСУ, в % от общего числа респондентов**

	Баткенская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область
Мнение МСУ	35,0	69,2	55,0	81,0	81,8	50,0	75,8
Мнение граждан	24,6	50,9	78,7	71,1	43,1	42,7	86,6

В таблице 16 и на диаграмме 16 и можно проследить, что граждане и представители органов МСУ по-разному оценивают полноту власти МСУ. Возникает «разрыв», отражающий иллюзию представителей органов МСУ о том, что они ведут вопросы местного значения в полной мере (почти 67% ответов представителей МСУ и только 51% ответов граждан). При этом в разрезе областей наблюдается существенный разброс мнений. Так, иссык-кульские сотрудники МСУ себя «недооценивают» (граждан, «отдающих» реальную власть МСУ, больше), а ошские – существенно переоценивают (здесь граждан, «отдающих» реальную власть МСУ, в два раза меньше).

**Диаграмма 17. Расхождения во мнениях представителей МСУ и граждан относительно полноты власти в руках МСУ, в % от общего числа респондентов**



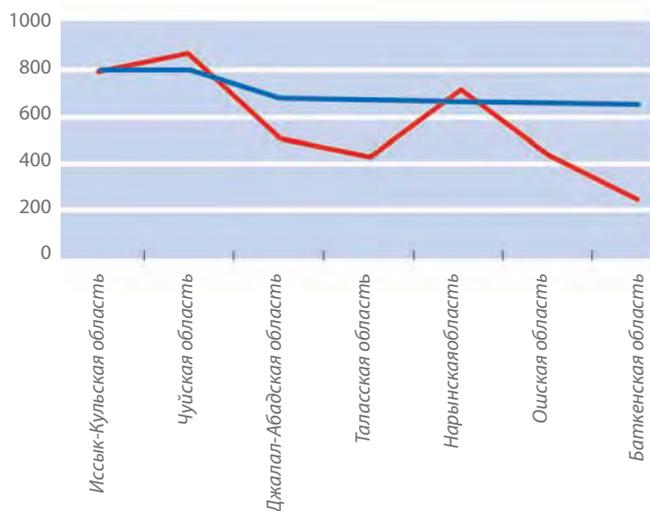
При этом граждане склонны мысленно «передать» власть не только в руки местной государственной администрации, но и в руки богатых земляков, криминалитета, неформальных лидеров, силовых структур и даже, что особенно тревожно, – в руки религиозных лидеров. Так, около 3% опрошенных жителей Ошской и Баткенской областей ответили, что фактически власть на местах принадлежит религиозным лидерам (см. таблицу 17).

**Таблица 17. Мнение граждан о том, кому фактически принадлежит власть в городах или селах в разрезе областей, в % от общего числа респондентов**

	Правительство КР	Баткенская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область	г. Ош	г. Бишкек
«Органам МСУ»	50,7	24,6	50,9	78,7	71,1	43,1	42,7	86,6	31,2	27,8
«Акиму»	12,7	45,5	21,1	2,2	15,5	5,9	8,3	8,4		8,7
«Криминалу»	4,5	3,0	4,1	1,5	1,0	2,1	1,0		19,4	11,9
«Неформальным лидерам»	4,2	1,5	3,1	2,9	1,0	5,3	20,8	1,3	6,5	3,2
«Богатым жителям»	5,7	6,7	2,8	8,8	1,0	4,7	15,6		9,7	10,7
«Религиозным лидерам»	0,9	3,7				3,2				
«Милиции и прокуратуре»	4,1	5,2	1,9	0,7	1,0	1,5	6,3	0,4	1,1	16,7
«Никому»	7,3	9,0	4,1	1,5	2,1	19,1	4,2	0,8	9,7	6,0
«Другое»	0,5	0,7	1,6				1,0	0,4	1,1	
«Не знаю» или «затрудняюсь ответить»	9,4		10,4	3,7	7,2	15,2		2,1	21,5	15,1

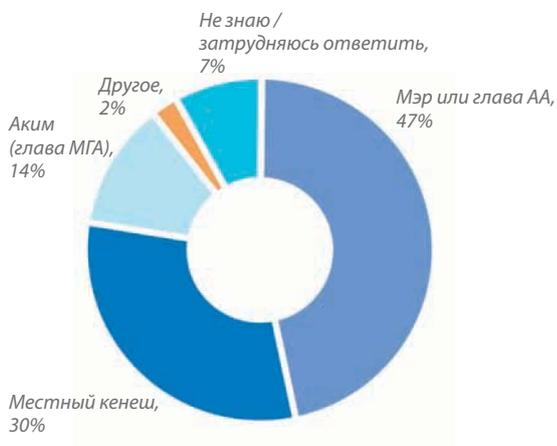
В географическом разрезе обращает на себя внимание существенная разница в наделении фактической властью органов МСУ. Так, наименьшее число тех, кто верит в реальную власть МСУ, живет в Баткенской области и в г. Оше – 25 и 31% соответственно. Наибольшую власть МСУ отмечают жители Чуйской (87%), Иссык-Кульской (79%) и Нарынской (71%) областей. Обращает на себя внимание тот факт, что именно в Чуйской и Иссык-Кульской областях наблюдается одновременно самый высокий Индекс человеческого развития (см. диаграмму 18). Таким образом, отмечается тесная корреляция между властью (воспринимаемой гражданами) органов МСУ и уровнем человеческого развития. Говоря о корреляции, стоит отметить, что причинно-следственная связь тут может проследиваться с обеих сторон. С одной стороны, легитимным и уважаемым органам МСУ, власть которых не ставится под сомнение гражданами, проще мобилизовать граждан и вовлечь их в совместное решение местных проблем. С другой стороны, высокий уровень человеческого развития, улучшение качества жизни не только легитимизируют в глазах граждан усилия органов МСУ, но и представляют этим органам человеческий ресурс для решения насущных задач.

**Диаграмма 18. Корреляции между ИЧР и долей граждан, считающих, что власть принадлежит МСУ в полном объеме, в % от общего числа респондентов**



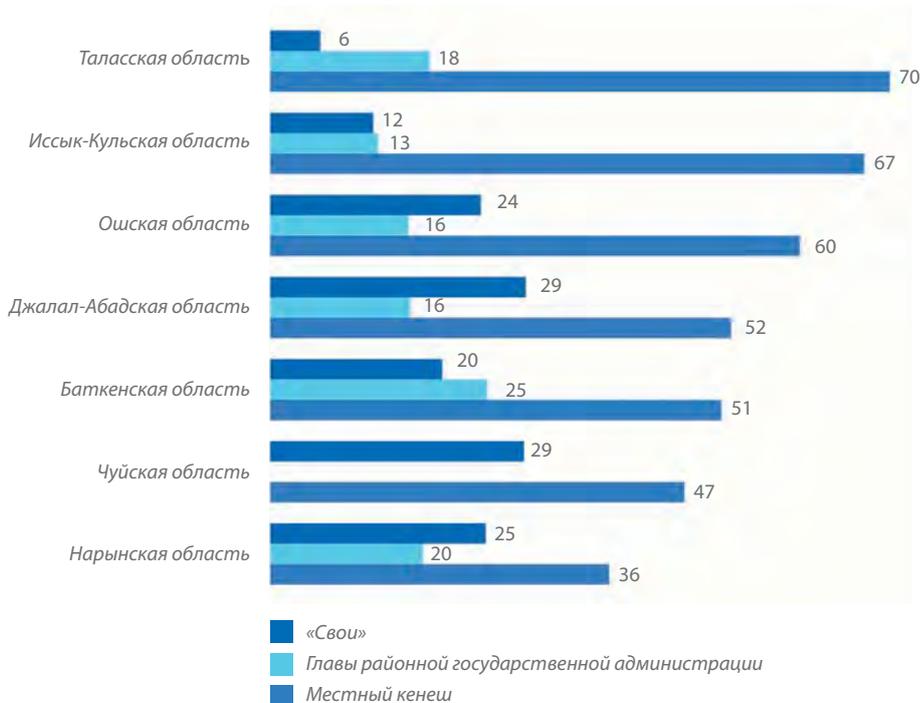
Распределение власти внутри самого органа МСУ в восприятии граждан характеризует заниженную роль представительной ветви власти – местного кенеша. Как показано в разделе 2.1, система органов МСУ задумывалась и долгое время законодательно выстраивалась таким образом, что верховная власть, т. е. окончательное право принятия решений принадлежало не депутатам местного кенеша как выразителям и защитникам интересов населения, а главе исполнительного органа, который, так или иначе, зависит от представителей государственной власти (премьер-министра или главы МГА). Двадцатилетняя история постепенного угасания роли представительных органов МСУ (кенешей) как в законодательстве, так и в практике управления, привела к тому, что сами граждане далеко неоднозначно воспринимают местные кенешы. Только 30% граждан считают, что верховная власть в местном самоуправлении принадлежит кенешам, а около половины (47%) убеждены, что всей полнотой власти обладают исполнительные органы МСУ и их руководители (см. диаграмму 19).

**Диаграмма 19. Мнение граждан о том, кто «самый главный» в МСУ, в % от общего числа респондентов**



Мнения граждан о том, чьи решения должна выполнять исполнительная ветвь власти МСУ, значительно отличаются в разных областях республики. Так, большинство жителей Таласской области (70%) отдают предпочтение решениям местного кенеша, тогда как в Баткенской области очевидцев верховной власти кенеша вдвое меньше. Значительная часть граждан считает, что исполнительный орган выполняет свои собственные решения, также немало тех, кто относит право давать указания исполнительному органу к компетенции местной государственной администрации.

**Диаграмма 20. Мнение граждан о том, чьи решения выполняются исполнительными органами МСУ в разрезе областей, в % от общего числа респондентов**



Сотрудникам органов МСУ в рамках проведенного опроса был задан вопрос о том, на каком уровне, по их мнению, должно работать местное самоуправление, иными словами, где должны оказываться муниципальные услуги. Ответ соответствует смыслу МСУ – на уровне городов и сел, – так считают 83% сотрудников МСУ<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Варианты ответов «Только на уровне айылных аймаков» и «Только на уровне городов» дали соответственно жители аймаков и столиц, поэтому авторы посчитали возможным объединить эти ответы.

На диаграмме 21 представлены ответы на этот вопрос. В то же время внушает тревогу, что каждый десятый сотрудник муниципалитетов готов перенести МСУ на уровень района, отдалив, таким образом, предоставление муниципальных услуг от населения. Авторы Доклада считают, что такое мнение – следствие политики давления и создания административного превосходства районных государственных администраций над местным самоуправлением.

**Диаграмма 21. Мнение сотрудников муниципалитетов о том, на каком уровне должно работать местное самоуправление, в % от общего числа респондентов**



Давление МГА действительно остается тотальной и перманентной проблемой для МСУ, т. к. МГА продолжают думать, что, как представители правительства, они обладают верховной властью в решении абсолютно всех вопросов на вверенной им территории, включая вопросы местного значения, отнесенные законом к исключительной компетенции органов МСУ. Кроме того, местные государственные администрации районного уровня воспринимают органы МСУ как свои территориальные подразделения, порой совершая противозаконные действия в отношении глав МСУ (например, налагая взыскания, объявляя выговоры). Причем данное явление носит достаточно массовый характер и воспринимается как само собой разумеющееся<sup>1</sup>.

*В Кыргызской Республике руководители районных местных государственных администраций не знают норм законодательства, своих обязанностей и полномочий. Например, мне, как главе МСУ, глава МГА объявил выговор, на что я ему ответил: «Вы не можете меня наказывать, моя должность политическая, а вы – не мой работодатель». Но главы МГА все время пытаются объявлять нам выговоры, налагать взыскания. Я стойко убежден, что подотчетен только местному сообществу и местному кенешу. Если глава МГА хочет каким-то образом зафиксировать мои недостатки или нарушения, он должен написать представление местному кенешу, пусть депутаты рассматривают этот вопрос. Пусть обратится в Национальное агентство по делам местного самоуправления при Правительстве КР, в прокуратуру. Но сам он не вправе напрямую давить на меня, я не его подчиненный. Это моя личная позиция, однако далеко не все мои коллеги – главы МСУ – способны сопротивляться акимам. Большинство просто принимают все эти выговоры молча. Вот так и живем: глава МГА, который может и должен показывать достойный пример в принятии решений, сам демонстрирует некомпетентность, незнание законов и их игнорирование.*

*По материалам глубинного интервью с бывшим главой МСУ*

<sup>1</sup> По данным Общественного наблюдательного совета при Национальном агентстве по делам местного самоуправления при Правительстве КР.

Немалую роль в сохранении такого подчиненного статуса руководителей МСУ играет то, что руководители органов МСУ по разным видам полномочий подотчетны разным аудиториям: по исключительно государственным, делегированным государственным и смешанным – МГА, по собственным – сообществу (подробнее об этом см. раздел 2.4). Однако дополнительную путаницу и противоправные аргументы для давления на МСУ со стороны МГА создает система назначений глав МСУ, сохранившаяся в Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. №101, несмотря на реформы и уложения Конституции КР 2010 года.

Многие несовершенства политической автономии, мешающие эффективной работе МСУ, автоматически решатся, если главы МСУ станут действительно подотчетны местному сообществу – либо в лице местных кенешей через выборы депутатами, либо напрямую через непосредственные выборы. Иными словами, от того, каким путем глава МСУ попадает на свою должность, от кого исходит источник власти, зависит подотчетность, а вместе с ней и эффективность работы данного руководителя. Поэтому очень остро в последние годы перед системой МСУ стоит вопрос: «Выборы или назначение?» (см. диаграмму 22).

**Диаграмма 22. Выборы или назначение глав МСУ, в % от общего числа респондентов**



Граждане страны однозначно высказываются за выборы (почти 76%), из них 60% считают, что выборы должны быть прямыми, 16% – косвенными, через депутатов местных кенешей. И только 20% выступают за назначение глав МСУ государственными органами. В разрезе областей картина схожая, и только жители Баткенской и Чуйской областей демонстрируют особое мнение: так, около 30% жителей Баткенской области выступают за выборы через местные кенешы, и около 30% жителей Чуйской области – за назначения государственными органами.

Резюмируя оценку политического потенциала органов МСУ, следует признать, что население требует от МСУ большей политической ответственности, большей политической самостоятельности, усиления политической автономии для более эффективного решения вопросов местного значения. Органы МСУ, со своей стороны, не до конца чувствуют себя готовыми к принятию такого уровня политической автономии, они нуждаются в усилении подотчетности перед местными сообществами, чтобы соответствовать ожиданиям и приоритетам граждан. Все это приводит к выводу о необходимости скорейшего возврата к системе подлинных выборов на уровне МСУ, без участия государства, даже в лице МГА. Форма же выборов зависит от сообщества.

Особое внимание при разработке стратегии децентрализации следует обратить на Баткенскую область, так как там наблюдается выраженная склонность населения передать всю полноту власти государству при одновременном наличии людей, которые отдали бы власть на местах религиозным лидерам.

И в ситуации, если органы МСУ получают требуемую политическую автономию, встанет вопрос: готовы ли они к независимому управлению муниципалитетами, к самостоятельному решению вопросов местного значения? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо оценить финансовый и кадровый потенциал органов МСУ как их способность реализовать главную автономию – политическую.

### 3.3.2. Финансовый потенциал местного самоуправления

Финансовый потенциал органов МСУ – это, собственно, не что иное, как местные бюджеты. Сегодня местные бюджеты занимают в консолидированном бюджете страны долю от 15 до 20%.<sup>1</sup> Только 15% бюджетных средств идет на решение насущных проблем граждан, связанных с вопросами местного значения: содержанием дорог, водоснабжением, вывозом мусора, организацией и содержанием детских садов и проч. При этом в Кыргызской Республике растет лишь республиканский бюджет, темпы роста которого опережают темпы роста местных бюджетов (см. диаграмма 23). Напомним, что республиканский бюджет – это бюджет органов государственной власти, отвечающих за решение вопросов государственного значения, таких, как национальная безопасность или внешняя политика.

Диаграмма 23. Динамика роста доходов республиканского и местного бюджетов<sup>2</sup>, млн сомов



Таблица 18. Динамика роста объемов местных бюджетов, млрд сомов

Наименование	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Проект 2012 г.	Прогноз на 2013 г.	Прогноз на 2014 г.
Местный бюджет	6 248,5	5 251,2	8 998,4	12 790,2	13 441,8	15 637,8	20 639,8	22 454,6	22 390,5	23 510,6
Категориальные гранты	2 223,9	2 134,1	2 283,1	3 232,2	4 171,6	4 062,2	3 929,5	10 760,0	10 760,0	10 760,0
Выравнивающие гранты	320,1	247,1	186,3	423,4	806,9	947,5	763,2	954,9	957,8	953,5

<sup>1</sup> К сожалению, агрегированных данных о совокупном размере местных бюджетов не существует. Министерство финансов КР располагает только данными о размерах грантов, поступающих в местные бюджеты из республиканского. Территориальные подразделения Министерства финансов КР имеют данные о бюджетах конкретных муниципалитетов, однако общая база данных не ведется. В результате большинство экспертов пользуются приблизительными данными.

<sup>2</sup> Данные 2012-2014 гг. взяты из проекта Закона КР «О республиканском бюджете на 2012 год и среднесрочном прогнозе на 2013-2014 годы» от 17 апреля 2012 г. № 41.

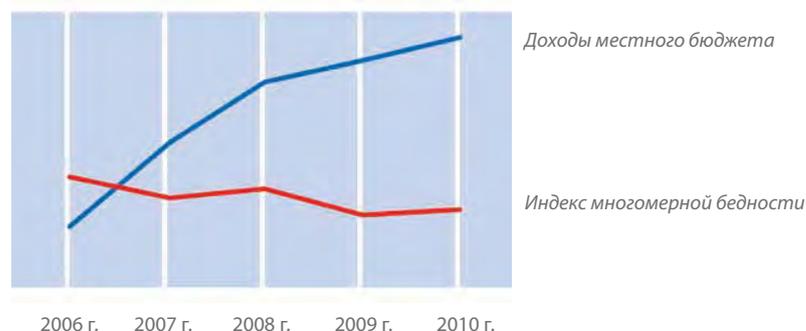
Значит ли это, что потребности жителей городов и сел в муниципальных услугах растут медленнее, чем потребности граждан страны в услугах государственных? Безусловно, оснований для такого утверждения нет. Значит ли это, что качество и объем государственных услуг, начиная с 2009 года, резко выросли, по сравнению с услугами муниципальными? Оснований для такого утверждения также нет. Эволюция и темпы роста местных бюджетов говорят о том, что качество и объем муниципальных услуг и решение вопросов местного значения остаются на задворках политики управления, а большая часть общественных – государственных и муниципальных финансов – концентрируется в центре и не доходит до населения.

Исследование показало, что тенденции состояния местных бюджетов прямо связаны с тенденциями уровня многомерной бедности – чем выше доходы местных бюджетов и чем выше темпы их роста, тем быстрее снижется уровень многомерной бедности. Хотя такая картина может являться следствием макроэкономической ситуации, когда общий экономический рост одновременно наполняет местные бюджеты и сокращает бедность в стране, роль местных бюджетов в сокращении бедности нельзя недооценивать. Местные органы власти обладают преимуществом информационной асимметрии – они гораздо лучше центральных органов власти видят насущные проблемы территории, в то же время страдают от финансовой асимметрии – имеют в распоряжении гораздо более скромные ресурсы.



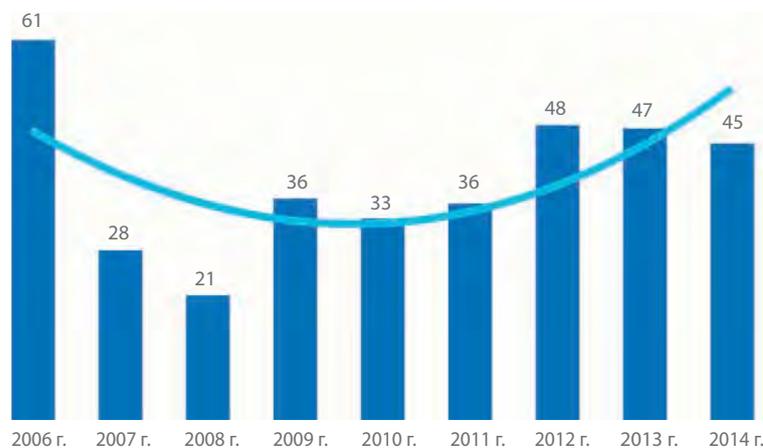
ПРОЗРАЧНЫЙ БЮДЖЕТ – ПОНЯТНЫЙ БЮДЖЕТ

**Диаграмма 24. Влияние состояния местных бюджетов на уровень многомерной бедности**



После реформы межбюджетных отношений в 2007 году финансовое состояние муниципалитетов резко улучшилось. Но в 2009 году началось ухудшение финансового состояния органов МСУ, в результате чего чуть ли не 80% муниципалитетов (по проекту бюджета на 2012 год – 393 айылных аймака) Кыргызстана оказались дотационными, убыточными. Дело в том, что политика прежнего поколения власти Кыргызстана была сконцентрирована на искусственном удержании муниципалитетов на дотационных «инъекциях» посредством концентрирования средств в центре – начиная с 2009 года эта тенденция становится очевидной (см. диаграмму 25).

**Диаграмма 25. Тенденция увеличения доли государственных грантов в местных бюджетах<sup>1</sup>, в %**



При этом дотационность муниципалитетов – это миф, ситуация, созданная искусственно с помощью централизованной бюджетной системы. Просто Правительству КР выгоднее собирать все деньги в центре, чтобы держать муниципалитеты в беспомощном и подчиненном состоянии. Но это невыгодно гражданам. Нестабильность, внутренние миграционные потоки, недовольство народа вызваны именно централизацией управления и неэффективностью решения вопросов на местах. Поэтому децентрализация, особенно финансовая – это «сердце» реформы, стержень преобразований, на который легко «нанизывается» и экономическое развитие, и политическая стабильность. В Кыргызстане финансовую децентрализацию часто связывают с переходом на двухуровневый бюджет, при этом в адрес такой системы межбюджетных отношений часто звучит критика. Необходимо понять, что в этой критике объективно и что мешает двухуровневой системе межбюджетных отношений изменить к лучшему финансовое положение органов МСУ?

Анализ исполнения бюджетной реформы показывает, что двухуровневая система формирования местного бюджета отвечает всем требованиям, которые определяют принципы местного самоуправления: 1) участие местного сообщества в процессах принятия решений; 2) самостоятельность органов местного самоуправления; 3) наличие собственных финансовых ресурсов для решения дел местного значения; 4) партнерские взаимоотношения органов МСУ с государственными органами.

<sup>1</sup> Данные 2012-2014 гг. взяты из проекта Закона КР «О республиканском бюджете на 2012 год и среднесрочном прогнозе на 2013-2014 годы».

Доказательством служат успехи реформы в период 2007-2008 гг. Всего за 1 год в течение 2007-2008 гг. в новых условиях были достигнуты существенные положительные результаты, особенно в сельских органах местного самоуправления, которые являются самыми уязвимыми.

**Таблица 19. Некоторые показатели эффективности бюджетного процесса в 2007-2008 гг.**

Показатели	2006-2007 гг.	2007-2008 гг.
Доходы местных бюджетов (сельских ОМСУ)	894 млн сомов	1167 млн сомов
Количество дотационных айылных аймаков	320	301

В первый год реформы наметилась явная тенденция оздоровления местных бюджетов. Ярким подтверждением стало снижение за год количества дотационных аймаков на 19 муниципалитетов. При этом не оправдались ожидания оппонентов реформы о риске обрушения всей финансовой системы Кыргызстана. За год ни одно бюджетное учреждение по итогам года не пострадало.

Результаты 2007 года показали, что реформа двигалась в правильном направлении, и при максимальном использовании потенциала предложенной модели появились значительные перспективы не только в бюджетной сфере, но и в развитии местного самоуправления в целом.

В то же время выявился ряд причин, по которым, несмотря на значительные успехи в начальный период, в целом реформы в бюджетной сфере не дали ожидаемого результата:

- в период с 2008 по 2011 гг. значительно уменьшилась доходная база местных бюджетов, что привело к снижению значения доходного потенциала и повлияло на рост объемов выравнивающих грантов;
- «переливание» средств бюджетов органов МСУ в районные бюджеты повысило уровень административной зависимости ОМСУ от администрации района;
- значительно выросли зачастую необоснованные расходные обязательства;
- не был решен вопрос о финансировании делегированных государственных полномочий;
- органы МСУ были практически исключены из процесса администрирования доходов, поступающих в местный бюджет.

В 2008 году под давлением глав государственных администраций Правительство КР принимает решение изменить систему межбюджетных отношений, что выразилось в снижении доли расщепления налога с продаж. Кроме этого, восстанавливается районный бюджет, в состав которого вводятся доли расщепления наиболее весомых налогов: налога с продаж и подоходного налога. При этом темпы роста районного бюджета в разы опережают темпы роста бюджета сельских органов МСУ.

**Таблица 20. Темпы роста местных бюджетов 2008-2012 гг., в %**

Наименование бюджета	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Бюджет айылных аймаков	130,5 %	104,3 %	122,1%	95,1%
Районный бюджет		289,3%	142,3%	119,1 %

Такой стремительный темп роста районных бюджетов привел к тому, что к 2012 году объем 40 районных бюджетов (652 млн сомов) соответствовал 32% от всего объема местных бюджетов 363 айылных аймаков (1412 млн сомов). «Перетекание» бюджетных средств в распоряжение районных администраций в значительной степени повлияло на утерю органами МСУ права самостоятельного управления собственной территорией.

Проблему в исполнении реформ в бюджетной сфере на местном уровне необходимо рассматривать в комплексе, анализируя ситуацию как в части формирования и исполнения доходной части местного бюджета, так и в части обеспечения расходных обязательств. Одновременно с сокращением источников доходов в значительной степени выросли расходные обязательства органов МСУ, в частности, за счет:

- увеличения заработной платы работникам социальной сферы (образование, культура, социальное обеспечение);
- увеличения заработной платы муниципальным служащим;
- увеличения тарифов на коммунальные услуги;
- других факторов, включая инфляцию.

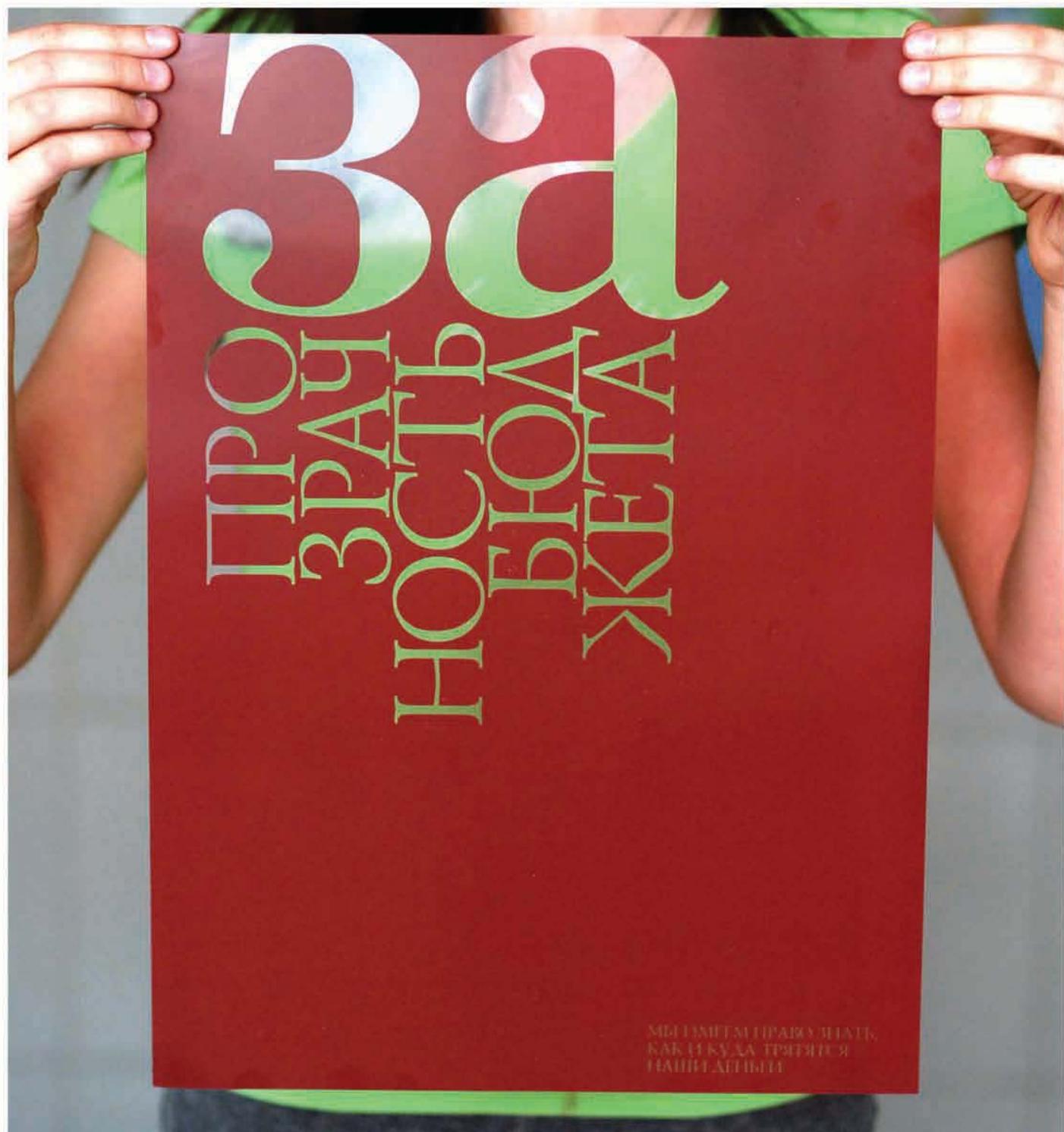
Апогеем неоправданного роста расходных обязательств стал переход системы школьного образования на подушевой принцип финансирования. В рамках новой системы финансирования часть расходов на образование, в том числе и выплата части заработной платы учителям, должны финансироваться из местного бюджета.

*Вся деятельность айыл окмоту строится на законе об МСУ и основывается на принципах самообеспечения, саморегулирования и самофинансирования. Формат планов социально-экономического развития территорий в Баткенской области, включая районы и айылные аймаки, разработан в соответствии с функциями соответствующего уровня или органа управления. Так, для уровня айыл окмоту эти планы соответствуют 22 вопросам местного значения в разрезе источников финансирования – местный бюджет, республиканский, привлеченные гранты и др. Перед руководителями каждого органа управления, включая МСУ, поставлена задача – четко определить источники финансирования для решения вопросов местного значения. Иными словами, вписывая в план какое-либо мероприятие, руководитель должен понимать, за счет чего он будет финансировать его выполнение. В соответствии с этим подходом, стратегия развития Баткенской области разрабатывается с учетом ресурсов, которыми располагает каждый административный уровень. К примеру, нужно посадить деревья, первый вопрос – на какие средства? Поэтому нужно прописывать только те мероприятия, которые глава может профинансировать и выполнить. Если функция касается района, то она не должна находиться в плане айыл окмоту и наоборот.*

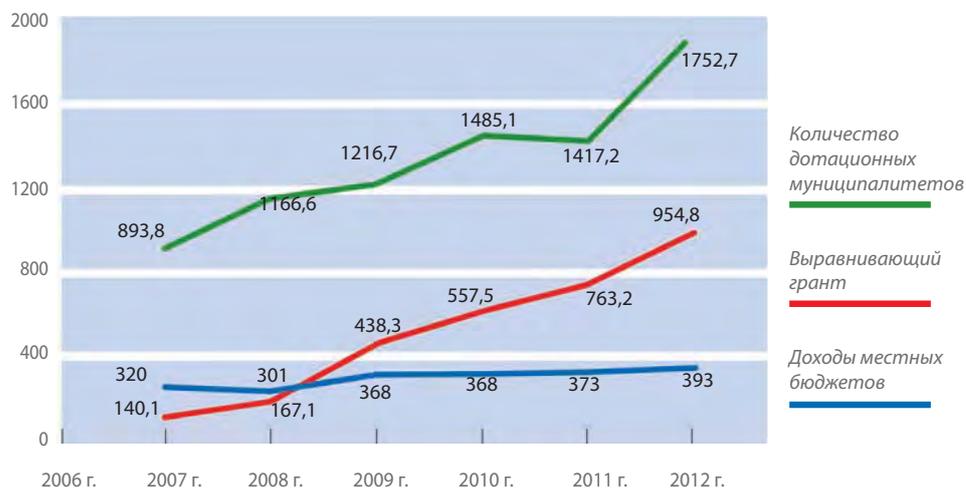
*Салижон Хомрабаев,  
заведующий отделом экономического развития и привлечения инвестиций  
полномочного Представительства по Баткенской области*

Самостоятельность органов МСУ определяется возможностью самостоятельно выполнять собственные функции и делегированные государственные полномочия и, соответственно, финансировать их из собственных доходов. Наличие дотаций в виде трансфертов с центрального уровня ограничивают возможность органов МСУ самостоятельно решать те или иные задачи. Передаваемые на местный уровень выравнивающие гранты носят нецелевой характер, а их объемы зачастую позволяют покрыть только текущие расходы (защищенные статьи расходов, часть расходов по коммунальным услугам, другие текущие расходы).

Политика государства в области развития МСУ должна быть направлена, в том числе, на создание условий по увеличению доходного потенциала местных бюджетов и поэтапному сокращению количества дотационных муниципалитетов, прежде всего айылных аймаков. Если же текущая бюджетная политика не способствует снижению уровня дотационных айылных аймаков, а провоцирует их рост, значит необходимо на основе анализа выявить причины такого положения и внести конкретные предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений. Именно такое положение дел сложилось в последние годы в отношении местных бюджетов айылных аймаков.



**Диаграмма 26. Зависимость роста количества дотационных айылных аймаков от роста объемов доходов местных бюджетов и выравнивающих грантов, млн сомов**



Ранее отмечалось, что реальное снижение количества дотационных айылных аймаков произошло с 2007 по 2008 гг., т. е. в период, который справедливо считается «золотым» временем развития МСУ в Кыргызской Республике. В последующие годы наблюдается рост количества дотационных айылных аймаков, которое к 2012 году достигает 393, при том, что общее количество сельских муниципалитетов сократилось за этот же период с 472 до 459.

Наблюдаются два, казалось бы, взаимоисключающих фактора: рост доходов местного бюджета и рост объемов выравнивающих грантов. По логике рост доходов должен был бы привести к снижению объемов выравнивающих грантов и, соответственно, к снижению количества дотационных айылных аймаков. В действительности такой динамики нет, но есть опасение, что негативная тенденция будет усугубляться, если вовремя не внести коррективы в систему межбюджетных отношений.

Для того чтобы айылный аймак не «сваливался» в дотационную яму, темп роста расходных обязательств органов МСУ не должен превышать темп роста доходного потенциала местных бюджетов<sup>1</sup>.

В противном случае возникает ситуация, когда разрыв между расходными обязательствами и собственными доходами будет покрываться посредством объемов выравнивающего гранта. Ситуация, которая сложилась после 2008 г., подтверждает вышесказанное. Почему же возникла такая ситуация?

Изменения коснулись расщепления налога с продаж со 100% до 25%. Снижение доли расщепления этого вида налога в абсолютном значении вызвало потери местного бюджета для сельских муниципалитетов почти на 0,4 млрд сомов. В то же время объем выравнивающего гранта для айылных аймаков увеличился в 2009 г. только на 272 млн. сомов, а к 2011 г. рост по сравнению с 2008 г. составил всего 596 млн. сомов. Таким образом, были созданы условия, при которых рост доходного потенциала сдерживался низкой долей расщепления общегосударственных налогов.

Необходимо отметить, что в 2007 г., когда налог с продаж имел статус местного налога и полностью (100%) поступал в местный бюджет, наблюдался значительный рост доходов местного бюджета и отчетливая динамика снижения количества дотационных айылных аймаков. Сравнительный анализ показывает, что изменение доли расщепления подоходного налога и налога с продаж в значительной степени отразится на значении доходного потенциала местных бюджетов.

Таким образом, основным способом усиления доходного потенциала местных бюджетов айылных аймаков предлагается рассматривать поэтапное увеличение доли расщепления общегосударственных налогов. Перспективным также представляется налог на недра (роялти),

<sup>1</sup> Доходный потенциал местного бюджета - оценка доходов, которые могут быть получены местным бюджетом, исходя из уровня экономического развития, структуры экономики, а также налоговой базы, за счет доходов, поступающих, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в местный бюджет.

который имеет значительные перспективы усилить доходный потенциал местных бюджетов. Причем особенность этого налога такова, что 100% роялти практически безболезненно для республиканского бюджета можно передать в местные.

Реформы по финансовой децентрализации должны основываться на следующих принципах:

- государство создает такую систему межбюджетных отношений и правила формирования и исполнения местных бюджетов, чтобы доходная часть местных бюджетов могла позволить финансировать расходные обязательства по делам местного значения и делегированным государственным полномочиям и как минимум обеспечить выполнение определенных социальных стандартов;
- государство обеспечивает органам МСУ реальную самостоятельность в вопросах управления собственными финансовыми ресурсами;
- государство формирует трансфертную политику на условиях обоснованности, прозрачности, возможности прогнозирования, справедливости при распределении;
- государство обеспечивает партнерство между государственными органами и органами МСУ по совершенствованию бюджетного процесса, доступу к бюджетной информации, улучшению сбора доходов;
- государство содействует и создает условия для повышения потенциала органов МСУ по вопросам управления финансовыми и другими ресурсами.

Необходимо отметить, что выполнение большинства вышеназванных принципов не требует дополнительных ресурсов. Вопрос достаточности или недостаточности источников доходов должен решаться в комплексе, с учетом включения вышеназванных принципов в конкретные программы. В частности, не имеет смысла обсуждать количество источников доходов в местный бюджет, если на местах не обеспечивается возможность их полного сбора, а показатели по ним диктуются с вышестоящего уровня. Главная обязанность государства – создать условия для развития органов МСУ, особенно в сфере самостоятельного управления финансами. Невыполнение государством хотя бы одного из этих принципов не позволит считать, что реформа достигла своих целей.

Отвечает ли сегодняшняя ситуация в отношении местных бюджетов этим принципам? Существующая система межбюджетных отношений и закрепление доходных источников должны обеспечить выполнение минимальных расходных обязательств органов МСУ. Соответствующее требование отражено в методиках формирования выравнивающих и категориальных грантов. Но данного положения явно недостаточно для мотивирования органов МСУ выйти из «дотационной ямы». Казалось бы, собственные доходы местных бюджетов имеют достаточно весомые источники, но анализ показывает, что на местах не созданы условия для эффективного их сбора и зачисления в доходную часть. Наверное, прежде чем обсуждать необходимость дополнительных местных источников доходов, государство должно сформировать систему, позволяющую максимально эффективно их администрировать.

Наиболее показательными в отношении эффективности сбора являются местные налоги – земельный налог и налог на имущество. Несмотря на, казалось бы, малое количество самих местных налогов, при делении их на виды мы получим достаточно широкую налоговую базу, имеющую свои особенности в администрировании. В частности, по земельному налогу имеется 5 видов налогов по сельскохозяйственным угодьям, а налог на земли несельскохозяйственного назначения включает в себя различные категории, в зависимости от назначения. Несмотря на то, что фактические сборы по налогу на земли сельскохозяйственного назначения практически в два раза превышают объем сборов по землям сельскохозяйственного назначения, органы МСУ не могут в достаточной мере обеспечить контроль и эффективный сбор по этому виду земельного налога из-за отсутствия у налоговых инспекторов соответствующих полномочий. Препятствия, заложенные в механизме сбора налога на земли сельскохозяйственного назначения, должны быть устранены путем создания партнерских отношений Государственной налоговой службы и органов МСУ, возможно – на законодательном уровне. При этом необходимо проанализировать целесообразность полной передачи администрирования этого вида налога органам МСУ, так как это усложнит процедуры сдачи отчетов и уплаты налогов налогоплательщиками.



Таблица 21. Поступление земельного налога за 9 месяцев 2011 г.

Земельный налог за пользование сельскохозяйственными угодьями, сомов	Земельный налог за использование земель населенных пунктов и земель несельскохозяйственного назначения, сомов
187 836 412	354 046 821

Сложилось так, что введенный новый налог на имущество якобы не оказывает существенно-го влияния на доходную часть местного бюджета. Но при этом ссылка делается только на 1 группу объектов недвижимости. Вместе с тем наиболее перспективные 2 и 3 группы объектов коммерческой недвижимости не анализируются и не обсуждаются. Практика показывает, что даже в условиях недостаточно отработанных механизмов администрирования по 2 и 3 группам сборы по ним значительно превышают сборы по 1 группе, но органы МСУ не имеют возможности влиять на улучшение администрирования этих видов налога, так как у них нет полномочий получать информацию по коммерческой недвижимости, а структуры Государственной налоговой службы не видят в органах МСУ партнеров по совместному администрированию. Поэтому значительная часть объектов коммерческой недвижимости исключается из налогообложения. Напрашивается вывод, что улучшение сбора налога по коммерческой недвижимости значительно перспективней обсуждения вопросов снятия преференций с объектов 1 группы. По сбору налога на движимое имущество (4 группа) зачастую имеется проблема отсутствия доступа к информации (количество зарегистрированных автотранспортных средств в данном муниципалитете), что не дает возможности обеспечить максимальный сбор по данному виду этого налога. Такие же сложности возникают практически по всем доходным источникам (возможно, кроме неналоговых поступлений).

Таблица 22. Поступление налога на имущество за 9 месяцев 2011 г.

Налог на недвижимое имущество, не используемое для осуществления предпринимательской деятельности	Налог на недвижимое имущество, используемое для осуществления предпринимательской деятельности	Налог на движимое имущество
53 428 533	390 597 187	435 564 825

Вышеназванные примеры убедительно говорят о том, что при подготовке и реализации реформы не были созданы условия по обеспечению партнерства между государственными органами и органами МСУ по совместному участию в улучшении бюджетного процесса. Примеры, подобные указанным выше, характерны практически по всем видам налогов и прежде чем обсуждать вопрос о дальнейшем увеличении доходной базы местных бюджетов, необходимо создать на местах условия органам МСУ для обеспечения максимального сбора по всем источникам доходов.

Усилившаяся в последние годы практика Министерства финансов КР и его территориальных подразделений по установлению целевых показателей (контрольные цифры), в значительной степени снижает уровень самостоятельности органов МСУ и существенно влияет на возможность эффективно обеспечивать бюджетный процесс. Несмотря на то, что Закон КР «Об основных принципах бюджетного права» от 11 июня 1998 г. № 78 исключил целевые показатели, Министерство финансов КР продолжает данную практику, что особенно пагубно влияет на дотационные муниципалитеты и развивает у них иждивенческую позицию.

Одним из ключевых вопросов совершенствования бюджетного процесса на местном уровне является способность и возможность органов МСУ обеспечить максимальный сбор доходов из предоставленных законодательством источников. Как уже упоминалось, в соответствии с Налоговым кодексом КР исключительным правом администрирования всех видов налогов наделяется Государственная налоговая инспекция при Правительстве КР. Прямое толкование этой нормы в значительной степени повлияло на снижение возможности органов МСУ воздействовать на повышение уровня сборов налогов, а в некоторых городах налоговые службы были исключены из штата муниципалитетов. Наиболее частой рекомендацией по улучшению положения в данной сфере звучит требование по передаче администрирования некоторых видов налогов, в первую очередь местных налогов, органам МСУ. Вместе с тем, с учетом опыта реализации Указа Президента КР от 1 августа 2007 года УП № 361 «О проведении пилотного проекта по передаче органам МСУ функций администрирования местных налогов и сборов, общегосударственных налогов, полностью поступающих в местные бюджеты», правильной было бы обсуждать вопрос о делегировании органами Государственной



налоговой службы некоторых полномочий налоговым службам органов МСУ, которые позволили бы им обеспечить воздействие на максимальный сбор того или иного вида налога. При этом необходимо понимать, что администрирование налога – это широкое понятие, включающее: регистрацию и учет налогоплательщика; сбор налога; принятие отчетов от налогоплательщика; формирование сводных отчетов для органов вышестоящего уровня; права и полномочия на взыскание налоговой задолженности; требования по отражению информации по налогам в единой базе данных Государственной налоговой службы. При обсуждении вопроса о предоставлении налоговым службам органов МСУ полномочий, необходимо учитывать вопрос целесообразности и эффективности. Крайне важно при принятии решения по данному вопросу учитывать интересы налогоплательщиков, чтобы исключить усложненность при сдаче отчетов и уплате налогов.

Среди налоговых доходов есть общегосударственные налоги, распределяемые в местные бюджеты: часть подоходного налога и часть налога с продаж. Распределение данных налогов происходит по дискриминационному принципу, значение расщепления по городам выше, чем для айылных аймаков. Логика представляется непоследовательной, так как нарушает принцип справедливости в отношении городских и сельских жителей. Данный принцип был сохранен на 2012 год, что иллюстрируют доли подоходного налога, уплачиваемого налоговым агентом:

- города республиканского значения – 50%;
- города областного значения – 40%;
- города районного значения – 40%;
- айылный аймак – 10%;
- районы – 30%.

Что же касается неналоговых поступлений, то здесь местные бюджеты также сталкиваются с рядом трудностей, некоторые из них вызваны законодательством, другие – собственными недоработками органов МСУ, например, в отношении недостаточно эффективного управления муниципальной собственностью.

Уместно напомнить, что реформы 2007 года существенно повлияли на экономику и бюджет страны. В то время в составе местных налогов был налог с продаж, при этом органы МСУ имели возможность повлиять на увеличение уровня сбора. Впервые сборы этого налога в 2007 году превысили плановые показатели на 134% (хотя реальный коэффициент администрирования составляет 0,32, т. е. собираемость составляла 32% от 100%). В том же году был зафиксирован редкий для истории Кыргызстана случай – профицит республиканского бюджета, а доходы бюджета по сравнению с 2006 годом выросли на 42,4%<sup>1</sup>!

Политические заявления руководителей государства и проект бюджета на 2012 г. позволяют надеяться, что в Кыргызской Республике будут продолжаться реформы по финансовой децентрализации. Имеется ли основа для таких реформ, и что необходимо выполнить для их успешной реализации? Безусловно, начало реформ 2007-2008 гг. оставило после себя некоторые «заделы», опираясь на которые можно надеяться на успешные дальнейшие шаги, а именно:

- законодательная база декларирует самостоятельность местных бюджетов;
- у ключевых участников бюджетного процесса (сотрудники Министерства финансов КР, органы МСУ, депутаты местных кенешей) сохранена историческая память об успешном тестировании двухуровневой децентрализованной системы формирования бюджета в 2007-2008 гг.;
- повысился потенциал органов МСУ, особенно депутатов местных кенешей, которые стали лучше понимать свою роль в бюджетном процессе;
- существующая система межбюджетных отношений закрепляет за местными бюджетами фиксированные источники доходов;
- трансфертная политика стала более обоснованной, предсказуемой и прозрачной;
- имеются значительные успехи в работе системы казначейства, позволяющей на достаточно высоком уровне решать вопросы обслуживания в сфере формирования и исполнения местных бюджетов;
- повысился уровень прозрачности по предоставлению бюджетной информации Центральным казначейством в разрезе каждого органа МСУ.

Реформы МСУ 2007-2008 гг. по наделению органов МСУ собственными закрепленными источниками доходов местных бюджетов дали весьма положительный экономический эффект по всему Кыргызстану, в частности, в 2007 и 2008 гг. наблюдался вынужденный рост ВВП,

<sup>1</sup> Analysis of Kyrgyzstan's New Local Budget System. Decentralization and Self Local Government Development Program. USAID / TheUrbanInstitute, 2009. Архив Института политики развития.

профицит бюджета. Но самое главное – муниципалитеты почувствовали силу и способность решать вопросы местного значения.

Многие политики Кыргызстана любят ссылаться на опыт зарубежных стран, в том числе, России. Хорошо, когда это идет на пользу народу и стране. Похоже, есть шанс столкнуться именно с таким, полезным примером заимствования. В конце 2011 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев заявил: «Финансы страны должны сместиться в сторону регионов и муниципалитетов»<sup>1</sup>. Идеи Президента России предусматривают меры по увеличению доли доходов региональных и местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации, соответствующие новому распределению полномочий. Случайность ли это? Если даже богатая и сильная Россия осознает, что проблемы конкретного человека есть смысл решать там, где он живет, то есть на уровне местного самоуправления, и больше не желает из Москвы регулировать устройство повседневной жизни граждан, справедливо полагая, что это задача местного самоуправления, то для Кыргызстана вопрос финансовой децентрализации стал уже не просто актуальным, а высокоприоритетным вопросом, связанным с возможностью дальнейшего человеческого развития.

Общие рекомендации в отношении развития финансового потенциала МСУ таковы:

- Правительству КР необходимо принять комплексную программу реформ, связанных с финансовой децентрализацией, которая будет включать не только обновленную схему межбюджетных отношений и закрепленных источников доходов, но и предусматривать создание условий для предоставления органам МСУ способности и возможности ее реализовать;
- необходимы срочные меры по повышению потенциала органов МСУ в сфере бюджетных процессов;
- доработанные методики по трансфертам должны быть понятны и прозрачны для органов МСУ;
- на местном уровне должно быть обеспечено реальное партнерство между государственными органами и органами МСУ по улучшению бюджетного процесса.

### 3.3.3. Кадровый потенциал МСУ и институт муниципальной службы

Кадры – это, наверное, самая важная составная часть административного потенциала органов МСУ, без усиления которой невозможна реализация административной и политической автономии. При этом сотрудники органов МСУ по праву считаются самым близким к населению корпусом представителей власти. Они принимают на себя основной поток проблем и обращений граждан, решают огромное количество вопросов местного значения, от которых во многом зависит качество жизни населения Кыргызской Республики.

Поэтому объективная оценка кадрового потенциала и определение главных направлений его усиления и развития – важнейшая задача, которая стоит перед исследователями. По итогам 2010 года, общая численность муниципальных служащих составила 11 809 чел.<sup>2</sup>, тогда как численность государственных служащих составила 38 494 чел., что в три раза больше. Напрасное дело – сравнивать эффективность государственных и муниципальных служащих при существующей в Кыргызской Республике системе оценки и учета труда, однако очевидно, что человеческие ресурсы системы МСУ значительно уступают возможностям государственных органов управления.

<sup>1</sup> Доступно на сайте: <http://www.rg.ru/2011/11/14/gossovet.html>

<sup>2</sup> Академия управления при Президенте КР дает другие данные о численности муниципальных служащих – 18 тысяч. Численность депутатов местных кенешей, по данным Национального агентства по делам местного самоуправления КР (2011 г.) составляла 8 103 чел.

<sup>3</sup> Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан в органах МСУ на должностях, не являющихся выборными, осуществляемая на оплачиваемой основе за счет средств местного бюджета.

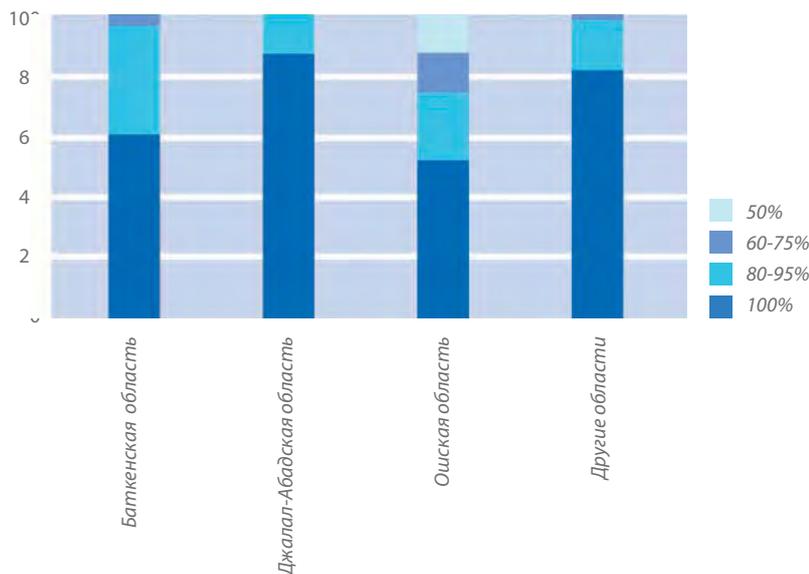
#### МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА НЕКОНКУРЕНТОСПОСОБНА В ОТНОШЕНИИ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ

*Определение муниципальной службы<sup>3</sup> появилось одновременно с определением службы государственной и изначально предполагалось, что обе службы будут совместимы при переходе из одной в другую, то есть не будет прерываться стаж, будут сохраняться чины и все возможности карьерного роста. Однако со временем, в результате изменения законодательства, муниципальная служба стала носить характер службы «второго сорта», по сравнению с государственной. Это снизило привлекательность муниципальной службы для значительного числа людей.*

*Т. Омуралиев,  
бывший министр по делам местного самоуправления и регионального развития КР*

В то же время заработная плата и уровень жизни самих представителей системы МСУ, особенно в сельских муниципалитетах, – одни из самых низких, по сравнению с другими уровнями власти. Так, минимальная базовая ставка заработной платы главы сельского МСУ составляет 7000 сомов в месяц, ответственного секретаря – 7000 сомов, финансиста – 2100 сомов, специалиста – 2100 сомов в месяц. Для сравнения, например, работники государственных районных администраций имеют базовую ставку в 3000 сомов. Этот фактор играет ключевое значение в вопросах комплектации органов МСУ<sup>1</sup>.

**Диаграмма 27. Укомплектованность кадрами в органах МСУ в некоторых областях Кыргызской Республики<sup>2</sup>**



*Больше всего МСУ не хватает следующих специалистов: юрист, финансист, соцработник, агроном, специалист по компьютерным технологиям. В некоторых аймаках нет ветеринаров. Штатное расписание айыл окмоту, утвержденное Правительством КР, ограничивает количество штатных специалистов сельской управы, но дает некоторую свободу выбора при наборе конкретных специалистов. Иными словами, какого специалиста принять – юриста или ветеринара – решает сам айыл окмоту. Поэтому жалобы на отсутствие юриста не совсем обоснованы. Однако совершенно справедливы жалобы на квалификацию юристов и других специалистов. Действительно, трудно привлечь квалифицированного специалиста на работу, если базовая ставка составляет 2100 сомов в месяц.*

Участник фокус-группы

Органы МСУ как работодатели не выдерживают конкуренции с местными государственными администрациями, в результате наблюдается отток самых квалифицированных муниципальных служащих на государственную службу. В силу сложившихся традиций районная государственная администрация рассматривает органы МСУ как подчиненные структуры, соответственно, сотрудники МСУ воспринимают переход в МГА как карьерный рост и стремятся к этому. Лишь единицы муниципальных служащих понимают самостоятельную природу МСУ и способны противостоять давлению МГА. Еще меньше тех, кто рассматривает муниципальную службу как собственную долгосрочную карьерную перспективу (кроме глав, для которых мотивацией является определенный объем власти).

Кроме того, роль «кадрового пылесоса» успешно выполняют обе столицы<sup>3</sup> – успешные, образованные специалисты, ориентированные на карьеру, стремятся покинуть периферийные муниципалитеты и работу в органах МСУ, чтобы реализовать себя на государственной службе в крупном городе, в идеале – в одном из министерств в г. Бишкеке – так считают 26% опрошенных (см. диаграмму 28). А еще большее число людей – около 29% – вообще не хотят работать в органах управления. Меньше всего тех, кто хотел бы работать в органах МСУ,

<sup>1</sup> Следует учитывать, что фактически на руки сотрудники МСУ и МГА получают большие суммы, так как почти в каждом случае при начислении заработной платы применяются повышающие коэффициенты.

<sup>2</sup> Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов МСУ Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в некоторых сферах деятельности. – Институт политики развития по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке, 2011.

<sup>3</sup> Бишкек является официальной столицей Кыргызской Республики. Второй по величине город – Ош – имеет статус южной столицы, поэтому там размещен ряд государственных органов, например, Министерство по чрезвычайным ситуациям КР.

среди жителей Иссык-Кульской области (7%), больше всего – в Нарынской (25%). В целом же по стране только 16% граждан готовы работать в органах МСУ.

**Диаграмма 28. Предпочтения в отношении работы в органах управления, в % от общего числа респондентов**



Очевидна четкая тенденция снижения с возрастом интереса к работе на ответственной должности в местном самоуправлении. Это можно объяснить, в частности, тем, что, обретая профессиональный и жизненный опыт, люди все меньше верят в возможность самореализации на уровне МСУ. При этом основными причинами, по которым люди хотят работать на ответственной должности в МСУ, являются: желание принести пользу своему сообществу – у лиц в возрасте от 20-ти до 70-ти лет, стабильность работы – для группы старше 71 года.

**Диаграмма 29. Желание работать на ответственной должности в МСУ, в % от общего числа респондентов**



Анализ проблемы текучести кадров показывает, что в большинстве муниципалитетов кадры меняются не чаще, чем один раз в 2-5 лет, но 34% респондентов указали, что кадры меняются 1 раз в год. Чаще всего с работы в айыл окмоту уходят землеустроители, налоговые инспекторы, бухгалтеры/экономисты. Также руководители сетуют на текучесть среди старост сел (айыл башчысы), труд которых оплачивается незначительно, а объем работ постоянно растет<sup>1</sup>.

*Самый больной вопрос – это кадры, особенно высокий уровень их текучести на уровне МСУ. Зарплата маленькая, последние повышения коснулись только двух категорий – главы и ответственного секретаря. А низовым исполнителям, которые делают огромный объем работы, зарплату оставили на уровне двух-трех тысяч сомов. Сотрудники, остающиеся на работе в айыл окмоту, это чаще всего женщины, которые «привязаны» к дому, семье, хозяйству, они живут там, им некуда уйти. Именно они тянут эту лямку, рассматривая зарплату как небольшую дополнительную прибавку к доходам, например, от коровы. Местный налоговый инспектор сказал мне как-то, что он лучше еще двух коров купит, и от продажи молока получит больше, чем он получает на службе.*

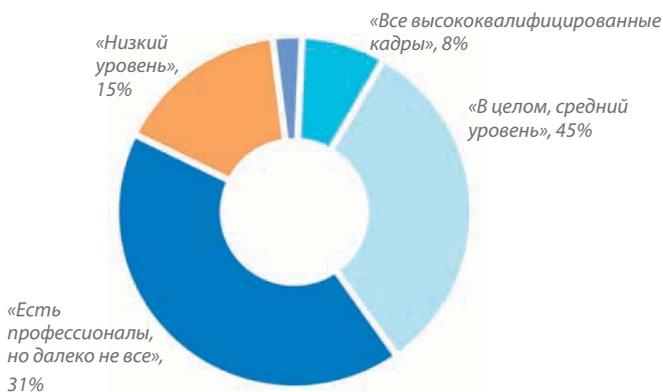
*Глава айылного аймака*

1 Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов МСУ Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в некоторых сферах деятельности. – Институт политики развития по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке, 2011.



Граждане оценивают уровень подготовки кадров в органах МСУ как средний (см. диаграмму 31). Однако следует учитывать, что руководители органов МСУ привыкли работать с данным корпусом сотрудников, они сами не успевают за изменением функций и миссии МСУ, а потому оценивают уровень сотрудников в сравнении с собственным. Чтобы адекватно оценить общий уровень подготовки, необходимо провести масштабное тестирование или другое исследование, основанное на объективных критериях. Кроме того, анализ работы фокус-групп показал, что часто сами сотрудники МСУ оценивают общий уровень как «средний», но когда речь заходит о конкретных специалистах, они говорят, что их уровень подготовки «низкий».

**Диаграмма 30. Оценка гражданами уровня квалификации сотрудников мэрии или айыл окмоту, в % от общего числа респондентов**



Многое в оценке качественных показателей состава как руководителей, так и муниципальных служащих в целом, зависит от требований, предъявляемых законом к кандидатам на замещение должностей. В отношении мэров и глав айыл окмоту законодательство устанавливает следующие требования: высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее 5-ти лет (для глав айыл окмоту – не менее 3-х лет). В отношении других сотрудников законодательство о муниципальной службе устанавливает соответствующие критерии, в том числе обязательность высшего образования для определенных должностей. При этом некоторое время активно велась дискуссия о том, что высшее образование не должно быть критерием для кандидата на должность главы муниципалитета. Однако граждане считают (см. диаграмму 31), что в числе обязательных качеств, которыми должен обладать руководитель МСУ, на первом месте как раз указывается наличие высшего образования, на втором – честность, третье место разделили справедливость и опыт работы руководителем.

**Диаграмма 31. Мнение граждан о том, какими качествами должен обладать руководитель органа МСУ, в % от общего числа респондентов**



*Многое зависит от лидерских качеств тех, кто «встал над народом». Это в одинаковой степени справедливо как по отношению к руководителям страны, так и к руководителю айыл окмоту. Роль личности в истории человечества общеизвестна и нельзя ее игнорировать. В настоящее время я все реже встречаю таких людей, за которыми мог бы пойти народ. В советское время подготовке лидеров, руководителей производства уделялось много внимания – это было одним из основных направлений управленческой жизни любого села или города. Человека повышали в должности только в том случае, если у него не было никаких «черных пятен».*

*А что происходит сейчас? Недавно при обсуждении вопроса о выборах мэра города один из участников предложил убрать такое требование к кандидату на ответственный пост градоначальника, как высшее образование. Оказалось, что он работает временно мэром города, не имея университетского диплома за плечами. В свое оправдание человек ссылался на депутата Жогорку Кенеша КР, который якобы говорил, что некоторые руководители имеют два высших образования, а работают хуже, чем иные после десятилетки. На мой взгляд, такой подход к подготовке кадров неприемлем.*

*З. Кыдыралиев, экс-председатель городского кенеша г. Бишкека*

*Проблем в муниципальной службе множество. Мы с горечью вынуждены мириться с ситуацией, когда на службу в мэрию приходят люди без соответствующей подготовки. Мы вынуждены выбирать не лучших из лучших, а наименее худших. Кроме того, к огромному сожалению, до сих пор приходится сталкиваться с ситуацией, когда на работу принимают не в соответствии с деловыми качествами и уровнем профессионализма, а в результате регионального лобби. Усугубляет положение то, что, взяв в штат не очень хорошо подготовленного специалиста, мы не имеем возможности повысить его квалификацию. Все это побудило мэрию г. Нарына разработать собственную политику в отношении совершенствования муниципальной службы и повышения квалификации сотрудников. Но, как известно, один в поле не воин, ресурсов не хватает, главное, – не хватает знаний. Это уже вопрос государственной политики.*

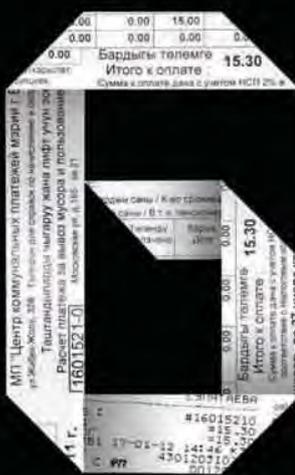
*Н. Молдокадыров, вице-мэр г. Нарына*

*За мою 17-летнюю практику работы в айыл окмоту ни один дипломированный выпускник вуза по специальности «государственное и муниципальное управление» на работу в сельскую управу не пришел. Не слышала я про подобные случаи и у соседей. Людей на работу мы берем с ходу, и с ходу же учим их основным обязанностям. Как нам не хватает курсов повышения квалификации! Ведь есть на муниципальной службе немало работ, где больше нужны практические навыки, техника, нежели базовое университетское образование, и нам самим путем наставничества приходится передавать эти знания. Но это неправильно, мы находимся в отрыве от прогресса в муниципальном управлении, и все это отрицательно сказывается на качестве услуг. С другой стороны, у сотрудников органов МСУ нет стимула повышать квалификацию, так как они уверены: учиться – не учиться, зарплата не вырастет, на новую должность не назначат. Вот две главные проблемы, которые необходимо решить, – создать центры (курсы) повышения квалификации и «привязать» результаты усилий сотрудника в сфере обучения к его карьерному росту и заработной плате. Что же касается тем обучения, в которых мы сегодня особенно нуждаемся, это основы делопроизводства, управленческие технологии, управление конфликтами, работа с сообществами.*

*Г. Исмаилова, ответственный секретарь Ивановского айыльного аймака*



АШЫК ТӨЛӨМ



БАРДЫГЫ ТӨЛӨМГӨ



ВОДОСНАБЖЕНИЕ



ГАЗ



ДОЛГ



ЭЛЕКТРИЧЕСТВО



ЖЫЛУУЛУК



ЗА ТЕЛЕФОН



ИТОГО К ОПЛАТЕ

# КОММУНАЛЬНЫЙ АЛФАВИТ

30 ДНЕЙ МЕСЯЦА – КАК 30 БУКВ АЛФАВИТА. КАЖДЫЙ ДЕНЬ НУЖНО ДУМАТЬ ОБ ОПЛАТЕ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ – В ДЕНЬ ПО БУКВЕ. ЧЕРЕЗ МЕСЯЦ СЧЕТ ЭТОТ НАЧИНАЕТСЯ С НОВА. ПОПРАВКА: АЛФАВИТ В ПОСТЕРЕ ПОКАЗАН НЕПОЛНЫЙ

Уровень квалификации муниципальных служащих, системный подход к его повышению – это ключевые проблемы при обсуждении вопросов развития муниципальной службы. При этом систему обучения условно можно разделить на два направления: базовое обучение и курсы повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих. Внимания и анализа заслуживают оба направления, имеющие свои задачи и проблемы. Но, с точки зрения близкого и тактического воздействия на улучшение системы муниципальной службы, особый интерес представляет второе направление, связанное с повышением квалификации действующих сотрудников органов МСУ.

Анализ показывает, что, к сожалению, единой системы и правил организации системы повышения квалификации муниципальных служащих нет. При этом заметно значительное снижение уровня подготовки сотрудников органов МСУ. Связано это, прежде всего, с тем, что в последние годы в силу возраста уходит с работы «старая гвардия», получившая прекрасные организационные навыки в системе государственной службы еще в советский период. В силу низкой заработной платы, невысокого авторитета муниципальной службы, особенно в сельской местности, новые кадры, которых было подготовлено достаточное количество, не имеют стремления работать по специальности и пытаются устроиться в системе государственного управления и в бизнесе. Освободившиеся места стали заполнять люди, не имеющие соответствующего образования, опыта, да и особенного желания выкладываться на этой работе. В отсутствие системы обязательного дополнительного образования уровень квалификации муниципальных служащих стал стремительно падать. Дополнительным фактором, снижающим интерес к муниципальной службе, послужила политика государства в отношении МСУ в последние годы, когда авторитет местной власти снизился, сократились полномочия и ресурсы.

Вместе с тем за эти же годы международными организациями были осуществлены значительные финансовые вливания в проведение огромного числа тренингов на местном уровне по самым разным темам, касающимся развития МСУ и местных сообществ. Безусловно, такого рода обучение сыграло свою положительную роль как для достижения целей соответствующих проектов, так и для поддержки потенциала самих муниципальных органов, особенно в период наибольших успехов МСУ в Кыргызстане в 2002-2008 гг. Основными проблемами тренингового подхода, лишившими его эффективности, стали отсутствие согласованности программ, оценки потребностей, краткосрочность, фрагментарность, отсутствие влияния результатов обучения на карьеру и заработную плату.

Итак, отметим, что в целом система повышения квалификации муниципальных служащих не была сформирована, и дальнейшее игнорирование этой проблемы приведет к пробуксовке всей реформы местного самоуправления. Текущая ситуация характеризуется фрагментарными акциями, зачастую политического характера, не приносящими видимого эффекта и не имеющими отношения к системному подходу в обучении. Основными проблемами в этой сфере являются:

- отсутствие системы мотиваций и поощрений муниципальных служащих для обучения;
- отсутствие системы оценки потребностей в обучении муниципальных служащих (сфера обучения, персональный состав);
- низкий уровень исполнения требований Закона КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г. № 165;
- формирование учебных программ в соответствии с возможностями учебных заведений, а не с учетом потребностей органов МСУ;
- ограниченность финансирования.

Действующая редакция Закона КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 г. № 165 описывает конкретную взаимосвязь между поступлением на работу, карьерным ростом и уровнем квалификации, соответствующим обучением. Более того, достаточно высокий уровень ответственности налагается на руководителей органов МСУ по исполнению указанных требований. Данный Закон также предусматривает необходимость осуществлять финансирование такого рода обучения за счет средств местного бюджета. Достоин обсуждения вопрос об излишней жесткости требований, заложенных в данном Законе, и возможности их полной осуществимости, но даже основные положения о необходимости повышения квалификации и в отдельных случаях переподготовки кадров на сегодняшний день не исполняются. Однако и сами сотрудники органов МСУ не заинтересованы в получении дополнительного образования.



При этом необходимо отдать должное некоторым учебным заведениям, выпускающим муниципальных служащих, которые пытаются путем собственных усилий проводить, хотя бы разовое обучение для сотрудников органов МСУ. Необходимо отметить, прежде всего, Центр повышения квалификации при Академии управления и Институт государственного управления и политологии при Кыргызском национальном университете. Вместе с тем даже в этих учебных заведениях формирование групп обучающихся и самих учебных программ проводится не по изученным потребностям, а по возможностям вузов и существующим объемам финансирования.

С чего начать, чтобы изменить ситуацию в сфере повышения квалификации муниципальных служащих? Вероятно, в первую очередь необходимо сформулировать Концепцию повышения квалификации и придать ей соответствующий правовой статус. В Концепции должны найти отражение следующие вопросы:

- приведение действующего законодательства в сфере развития муниципальной службы в соответствие с положениями Концепции;
- определение роли, функций, полномочий и ответственности уполномоченного государственного органа по реализации Концепции;
- определение возможности карьерного роста и финансового поощрения в зависимости от уровня квалификации муниципального служащего;
- необходимость связи между вопросами дополнительного обучения и результатами аттестации;
- документом, подтверждающим прохождение дополнительного обучения, должен стать сертификат государственного образца, дающий определенные преимущества при решении вопросов о карьерном росте и денежном поощрении;
- определение устойчивых источников финансирования;
- формирование системы оценки потребностей в обучении муниципальных служащих в разрезе по целевым группам и дисциплинам;
- определение понятия «заказ» на проведение обучения, возможно на конкурсной основе;
- формирование системы мониторинга процесса обучения и оценки воздействия обучения на выполнение сотрудниками органов МСУ своих функций.

Концепция должна быть обсуждена и принята с участием всех заинтересованных сторон: уполномоченного государственного органа по делам МСУ, Государственной кадровой службы, представителей вузов, органов МСУ, экспертов.

Реализация Концепции может проходить поэтапно, при этом на начальном этапе значительная роль может принадлежать международным организациям, которые могли бы создать условия для плавного перехода от пилотной модели к этапу общего внедрения. Принятые меры должны обеспечить системный подход к вопросам повышения квалификации муниципальных служащих и содействовать более качественному оказанию услуг населению.

Опираясь на данные опроса и результаты других исследований, авторы настоящего Доклада пришли к выводу, что эффективной системы оценки муниципальной службы и качества работы МСУ в целом в Кыргызстане не существует. Единственный инструмент, позволяющий измерять качество работы МСУ, – это исследование уровня удовлетворенности населения муниципальными услугами. Несмотря на справедливость и адекватность данного инструмента, он не может оставаться единственным, тем более, что используется редко, так как требует значительных финансовых расходов. Для усиления муниципальной службы и укрепления административного потенциала органов МСУ необходимо разработать объективные и исчисляемые критерии оценки потенциала и результатов работы органа МСУ в целом и каждого его сотрудника в отдельности. Причем нет никаких сомнений в том, что центральным критерием данной системы оценки должна стать способность улучшать условия жизни населения и человеческого развития. Правительство предпринимает попытки создания такой системы, но до ее реального внедрения еще далеко.



### 3.4. Местное экономическое развитие для стабильности местного самоуправления

Местное самоуправление и местное экономическое развитие – вещи взаимосвязанные. МСУ способно стать катализатором местного экономического развития, влиять на рост налоговой базы. МСУ может влиять на местную экономику не столько через создание каких-либо особых условий для бизнеса, сколько путем реализации поддерживающих программ. Например, выставок, ярмарок, фестивалей, обучения, информирования и т. д. Но для того, чтобы стать катализатором местного экономического развития, местному самоуправлению пока не хватает технического и кадрового потенциала, знаний и финансов. Кроме того, МСУ предстоит справиться с хронической болезнью управления в Кыргызстане – коррупцией.

Несмотря на то, что Концепция человеческого развития отрицает главенство экономического роста как фактора, влияющего на удовлетворенность качеством жизни, для Кыргызстана экономический рост, особенно экономический рост на уровне сообщества – вопрос чрезвычайно актуальный, связанный с неравенством между центром и регионами, которое порождает социальную и политическую нестабильность, лишает человека одной из важнейших составляющих счастья – уверенности в завтрашнем дне.

На сегодняшний день нет установленного или общепризнанного определения понятия «местное экономическое развитие». По мнению некоторых экспертов, для МСУ местное экономическое развитие – это способ достижения экономического роста с целью увеличения занятости и расширения местной налоговой базы. В более широком понимании *местное экономическое развитие – это обширная стратегия, в которой местные участники и организации пытаются наилучшим образом использовать местные ресурсы для сохранения или создания новых рабочих мест, а также для усиления и продвижения бизнес-деятельности*<sup>1</sup>.

Местное экономическое развитие поощряет партнерские соглашения между местными, частными, муниципальными и государственными заинтересованными сторонами, оно дает возможность разработать и реализовать общую стратегию развития, которая позволит лучше использовать местные ресурсы и конкурентные преимущества, нацелено на стимулирование экономической деятельности и создание большего числа рабочих мест. Местное экономическое развитие оживляет образовательную, культурную, спортивную жизнь сообщества, обогащая социальную жизнь всех слоев населения. Конечным результатом местного экономического развития становится стабильность, улучшение благосостояния каждой семьи, расширение возможностей развития для каждой личности.

<sup>1</sup> Асибалиев Ж., Добрецова Н., Нарусбаева У. Местное экономическое развитие. Учебное пособие. – Университет Центральной Азии, 2010.



#### ЗАЩИТА ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ В КАРАКОЛЕ

*В процессе разработки плана экономического развития г. Каракола, одним из стратегических вопросов было определено уникальное наследие Каракола, которое находится под угрозой. Историческая городская среда подвергается трансформации. Старые здания ветшают, разрушаются, в лучшем случае продаются, но покупатели смело переделывают их на свой лад, абсолютно не считаясь с их архитектурным и культурным значением. Новые постройки существенно уступают историческим, с архитектурной точки зрения, плохо сочетаются с ними, ведь современные стандартные постройки можно увидеть в любом другом месте Кыргызстана. Все больше проявляется тенденция замены уникальных каракольских архитектурных строений обычными зданиями. Такие перемены могут привести к окончательной утрате архитектурной целостности города. К сожалению, в Кыргызстане пока не осознается необходимость спасения наследия Каракола. Город даже не включен в краткий, состоящий всего из четырех наименований, список исторических поселений республики.*

*Каракол является одним из центров международного туризма. А современному туристу интересны, прежде всего, подлинность и особый дух места – то, что отличает его от любого другого. Сохранение собственной исключительной особенности коммерчески выгодно для города, особенно в долгосрочной перспективе. По мере роста благосостояния и культурного потенциала субъекты городской экономики должны вернуться к воспроизводству, при новом строительстве и реконструкции, типично каракольских архитектурных образцов, а исходная историческая городская среда должна стать предметом заботы и гордости местных жителей.*

*В рамках проекта<sup>1</sup> был воссоздан первоначальный облик (120-140-летней давности) участка улицы Жамансариева на пересечении улиц Токтогула и Орозова: вымощены булыжником проезжая часть и тротуары; установлены скамейки, урны и уличные фонари в стиле XIX века.*

*Основная цель – сохранение исторической идентичности города и формирование его туристического имиджа (туристический продукт), создание «живой» иллюстрации исторического облика города, повышения мотивации для его сохранения.*

Местное экономическое развитие остается на периферии мышления политического истеблишмента, приверженного разработке масштабных программ и стратегий, определения государственных приоритетов, тогда как реальная экономическая деятельность людей осуществляется в конкретном городе или селе, т. е. на территории муниципалитета. Именно поэтому сегодня вопрос местного экономического развития выходит на первый план, когда речь идет о необходимости дальнейшего развития МСУ в Кыргызстане, формировании гражданского общества и проведении экономических реформ в масштабе всей страны. Развитие экономики муниципалитетов решает триединую задачу. Во-первых, это подъем благосостояния жителей городов и сел, развитие их инфраструктуры, решение социальных задач, во-вторых, укрепление экономического потенциала страны в целом и, в-третьих, создание базы общественных преобразований через включение населения, предприятий и индивидуальных предпринимателей в процесс принятия экономических решений на местном уровне.

Сегодня в Кыргызстане органы МСУ не могут быть пассивными сторонами в экономическом развитии своих территорий. Они должны стать движущей силой развития своих муниципалитетов. При этом можно выделить два основных подхода органов МСУ к решению проблемы местного экономического развития.

Во-первых, они должны активно способствовать созданию благоприятного делового климата, подходящих условий для поддержки уже существующих предприятий, для привлечения и развития нового бизнеса, предпринимательской деятельности, содействовать становлению собственников, гарантировать работу необходимых для бизнеса отраслей и служб.

Во-вторых, важнейшая задача органов МСУ – расширение экономического потенциала территории, в первую очередь путем развития элементов хозяйственной инфраструктуры: транспорта, связи, земельных участков, производственных помещений, энерговодоснабжения и т. п.

<sup>1</sup> Проект USAID «Децентрализация и местное самоуправление». Реализован представительством Урбан Института в Кыргызской Республике в 2006- 2009 гг.



*По мнению специалистов Всемирного банка, «цель местного экономического развития состоит в повышении экономического потенциала территории для обеспечения нормального развития экономики в будущем и повышения качества жизни для всех. Это процесс, в ходе которого партнеры, включая общественность, бизнес и неправительственные организации, работают совместно с целью создания более благоприятных условий для экономического роста и расширения занятости»<sup>1</sup>.*

Можем ли мы говорить, что местное экономическое развитие – это рост доходов местного бюджета, благодаря чему муниципалитет имеет возможность предоставлять услуги в большем объеме и лучшего качества? И да, и нет. Безусловно, доходы местного бюджета имеют чрезвычайно важное значение для предоставления услуг гражданам, но это не является основной целью местного экономического развития, которое направлено на то, чтобы денег было больше в кошельке у граждан, а не у органов управления. Эти вещи нередко путают в Кыргызстане, потому что структура органов МСУ включает финансово-экономические отделы. Хотя в их названии фигурирует слово «экономический», эти отделы не принимают активного участия в улучшении бизнес-среды на местах или местной экономики. Такой отдел заботится о получении доходов от предпринимателей, но не печется об их нуждах. Органы МСУ привыкли воспринимать местных предпринимателей в качестве «дойной коровы», с которой имеют дело, когда необходимо собрать налоги и другие платежи или когда нужно поучаствовать в мероприятиях по сбору средств.

Главная цель местного экономического развития – достижение процветания сообщества в целом. Увеличение видов деятельности в сообществе, а следовательно, и расширение налогооблагаемой базы, способствуют экономическому развитию и приводят к общему росту благосостояния жителей сообщества. Большее число рабочих мест ведет к активизации движения наличных денег в сообществе. Расширение налогооблагаемой базы позволяет местным властям предлагать жителям больше услуг без повышения налогов или снижать стоимость предоставляемых услуг в расчете на душу населения. В этом отношении экономические успехи и благосостояние сообщества связаны напрямую. Сообщество и органы МСУ, участвуя в экономическом развитии, наряду с экономической выгодой, получают также социальные и политические результаты.

В рамках местного экономического развития перед местным самоуправлением Кыргызской Республики стоят как минимум две оперативные задачи:

- 1) устранить причины сбоев на рынках местной экономики – для Кыргызстана особенно актуально стоит вопрос об активизации рынка недвижимости, эффективного использования земли, вовлечения ее в экономический оборот<sup>2</sup>.
- 2) не допускать сбоев в работе органов власти, в контексте Кыргызстана – это принятие нормативных правовых документов или поведение официальных лиц, существенно повышающих стоимость сделок и риски для местных инвесторов, – коррупция<sup>3</sup>.

Авторская группа проанализировала ситуацию в отношении выполнения данных задач.

#### **3.4.1. Возможности местного самоуправления влиять на местные рынки**

В настоящее время самым действенным способом влияния на оживление экономической активности на уровне муниципалитетов в Кыргызской Республике является эффективное управление муниципальной собственностью, вовлечение ее в экономический оборот.

В муниципальной собственности местных сообществ находится 8844 объекта с остаточной стоимостью более 10 миллиардов сомов<sup>4</sup>. В настоящее время государственную регистрацию прошли 4038 (49,9%) муниципальных объектов, в том числе с получением государственного акта на право муниципальной собственности – 1615 (23,3%). Это значит, что только четверть огромного объема муниципальной собственности, в том числе земли, необходимой бизнесу, потенциально может быть вовлечена в экономический оборот. Три четверти этого богатства муниципалитетов лежат, что называется «мертвым грузом» и не выполняют своей экономической функции. Серьезную проблему представляет собой государственная регистрация права муниципальной собственности на земли и объекты, без которой невозможно совершение каких-либо легальных сделок с данным имуществом. Лишь единичные айылные аймаки провели свою

<sup>1</sup> Доступно на сайте: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Скотт Абрамс, Аергюс Мерфи. Разработка и реализация стратегий местного развития в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы. – Будапештский институт Открытого общества, 2005.

<sup>4</sup> По данным Национального агентства по делам местного самоуправления при Правительстве КР на 1 января 2010 года.

инвентаризацию земли и частично зарегистрировали право в Госрегистре<sup>1</sup>. У подавляющего большинства сельских муниципалитетов есть лишь неточные, обрывочные сведения, полученные Госрегистром в ходе системной регистрации в 90-х годах прошлого века. В то же время местные регистрационные органы – территориальные органы Госрегистра – заявляют, что для очень многих айылных аймаков уже подготовлены все документы для регистрации, согласно постановлению Правительства КР<sup>2</sup>. Однако завершить процесс регистрации невозможно, так как у сельских муниципалитетов нет средств на оплату работ по регистрации. Местные регистрационные органы не могут сделать это бесплатно, так как являются хозрасчетными организациями.

Такая проблема повсеместна, и для ее решения нужны многосторонние усилия. Следует учесть, что при системной регистрации муниципальная собственность прошла только «предварительную» регистрацию, не гарантирующую ее защиты. И муниципалитеты должны об этом помнить, так как стремление министерств и ведомств к изъятию из муниципальной собственности привлекательных объектов не прекращается. Свидетельством тому служит притязание некоего министерства на ряд объектов в областном городе, на которые у муниципалитета имеется Государственный акт на право муниципальной собственности, что не мешает министерству продолжать попытки получить объект в собственность. Государственный акт и полная регистрация права муниципальной собственности служат, в данном случае, защитой, однако в случае, если бы их не было, город, скорее всего, уже лишился бы данного объекта.

Большое значение имеет уровень открытости информации о наличии земельных ресурсов и объектов муниципальной собственности, который можно оценить по факту наличия или отсутствия в айылном аймаке обнародованного реестра муниципальной собственности. Самым открытым в этом отношении оказался Баткенский регион: в 48% органов МСУ в здании айыл окмоту размещена копия реестра муниципальных земель для общественности. Следует отметить, что обнародование реестра – это практически единственный способ достижения прозрачности в сфере управления муниципальной собственностью. Общественных слушаний и общественного обсуждения стратегий и отчетов по управлению собственностью в последние годы не происходит.

В связи с отсутствием прозрачности и должного контроля со стороны общества и местных кенешей за управлением собственностью и землями, растет число злоупотреблений и нарушений со стороны исполнительных органов МСУ. Особенно участились такие случаи в результате массовой замены местных руководителей после апрельских событий 2010 года. В ходе опроса 200 руководителей органов МСУ Кыргызской Республики было выявлено, что в подавляющем большинстве айылных аймаков есть спрос на земли под бизнес. Самый высокий спрос на земли под бизнес наблюдается в Джалал-Абадской области – 95%, в Баткенской области спрос составляет 94%, в Ошской – 83%. При этом спрос на земли под бизнес в трех перечисленных областях очевидно выше, чем аналогичный показатель в других областях республики, лишь немногим превышающий 70%.

Сельские муниципалитеты активно используют проведение земельных аукционов – 73% в среднем по стране, при этом в большинстве случаев речь идет о предоставлении в аренду земель Фонда перераспределения сельхозугодий<sup>3</sup>. Города также практикуют проведение аукционов и конкурсов, однако их результаты зависят от готовности органа МСУ к построению честных взаимоотношений с бизнесом – там, где такая готовность есть, результаты продаж эффективнее и для бизнеса, и для местного самоуправления.

- <sup>1</sup> Госрегистром в Кыргызстане называют Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы.
- <sup>2</sup> Постановление Правительства КР от 16 октября 2008 года № 580 «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности».
- <sup>3</sup> Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов местного самоуправления Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в некоторых сферах деятельности. – Институт политики развития по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке, 2011.

#### КАК МСУ МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ (НЕ СПОСОБСТВОВАТЬ) БИЗНЕСУ, НАРАЩИВАТЬ (НЕ НАРАЩИВАТЬ) БЮДЖЕТ

*В середине двухтысячных годов два сравнимые по экономическому потенциалу и численности населения города Кыргызстана примерно в одно и то же время провели аукционы по продаже незастроенных земельных участков. В этот момент коммерческая недвижимость в этих городах стоила примерно одинаково, земельные участки, выставленные на продажу, также одинаково оценивались оценщиками. Однако результаты аукционов шокировали – один из городов получил в результате торгов денег в несколько раз больше, чем второй. Весь секрет заключался в том, что первый город широко информировал бизнес о предстоящих торгах и обеспечил реальную конкуренцию между покупателями, а второй распространил информацию среди «своих», и в аукционе участвовали подставные лица. В то же время во втором городе, где аукцион был фальшивым, бизнес не мог получить землю под строительство новых объектов.*

*Из опыта авторов Доклада*

Органы МСУ могут также влиять на рост бизнеса на территории муниципалитетов. В мире широко применяются такие механизмы, как бизнес-инкубаторы и гарантийные фонды. Бизнес-инкубаторы пока не стали привычной практикой муниципалитетов, а гарантийные фонды делают только первые шаги.

#### ГАРАНТИЙНЫЙ ФОНД

*Одним из последних новшеств в местном экономическом развитии в Кыргызстане является создание местных гарантийных фондов для поддержки развития малого и среднего бизнеса в регионах. Гарантийный фонд позволяет решить проблему затрудненного доступа к кредитным ресурсам из-за отсутствия залога. Гарантийный фонд может создаваться на уровне муниципалитетов, что позволяет делать это быстро и так же быстро принимать решения в отношении предоставления гарантии. Первым этапом внедрения новшества стала разработка механизма, опирающегося на опыт стран Восточной Европы. Затем данный механизм был адаптирован в Кыргызской Республике и внедрен в городах Кара-Балте и Джалал-Абаде, где летом 2009 года были созданы местные гарантийные фонды. Однако фонды так и не заработали, хотя в 2011 году муниципалитет г. Кара-Балты вернулся к этому вопросу и реанимировал фонд.*

Участники опроса в рамках данного исследования также считают, что органы МСУ могут и должны заниматься развитием народных ремесел (50%), организацией фестивалей и других маркетинговых мероприятий по продвижению экономических возможностей территории (50%) и даже предоставлять ссуды из местного бюджета (около 60% ответивших), причем половина из них считает, что органы МСУ могут делать это совместно с государственными органами.

*В 2009 году мы провели в Нарыне Первый международный фестиваль «Кыргызшырдагы», а в марте того же года – бизнес-форум, на котором был представлен ряд проектов, 19 из которых нашли поддержку предпринимателей и инвесторов. Подавляющее большинство деловых предложений будет реализовано в Нарыне.*

*Распоряжением мэра предоставлено помещение из муниципальной собственности на 10 лет без арендной платы одному из ремесленных кооперативов, который обучает всех желающих изготавливать продукцию из войлока на экспорт, занимается обработкой шерсти, подготовкой набора приданого для невесты. Все эти услуги популярны и пользуются большим спросом у населения.*

*Ч. Абдыраимакунова, вице-мэр г. Нарына*

ПРОЛЬЕМ СВЕТ

НА ГОРОДСКОЙ БЮДЖЕТ!

ШААРДЫК БЮДЖЕТКЕ

ЖАРЫК ЧАЧАБЫЗ!

ПРОЧЕМУ МЫ ПЛАТИМ НА АСФАЛЬТ А ДОРОГИ РАЗБИТЫ?  
ПРОЧЕМУ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ТРАТИТСЯ НА РЕМОНТ ШКОЛ?  
ПРОЧЕМУ ПРИЧИНЕ НЕ ОКИРВЯЮТСЯ НОВЫЕ ДЕТСКИЕ САДЫ И ЗАКРЫВАЮТСЯ СТАРЫЕ?  
КАК ДА БУДЕТ ОСВЕЩЕНЫ ВСЕ УЛИЦЫ ГОРОДА?  
КАК ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ В ГОРОДЕ?  
КАК ПОДЪЕМАЕТ СОЦИАЛЬНЫЕ ЖИЗНИ?  
КАК ПОЖЕЛАННО ЗАВЕСТИ ЧИСТОТУ В НАШЕМ ГОРОДЕ?  
КАК РЕШИТЬ ПРОБЛЕМУ ПРЕДПРИЯТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ТРАНСПОРТА?

ПРОДАМ  
ШААРДЫК  
БЮДЖЕТ





Содействие развитию бизнеса через регулирование разрешительной системы на местном уровне – вопрос сложный. С одной стороны, органы МСУ ближе к предпринимателю и могли бы сделать ряд процедур проще, однако они не обладают потенциалом и квалификацией, достаточными для проведения таких процедур. Сложность ситуации нашла отражение в результатах проведенного опроса. Аудитория разделилась на три большие группы: треть граждан считают, что органы МСУ могут и должны регулировать правила ведения бизнеса, в том числе выдавать разрешения на строительство, лицензии и прочее; треть уверена, что этим должны заниматься только государственные органы, и, наконец, третья часть опрошенных считает, что эти вопросы должны решать органы МСУ совместно с государством. Однако все группы сходятся во мнении, что муниципалитет может и должен сделать все, что возможно, для упрощения этой процедуры и приближения ее к потребителю. Некоторые муниципалитеты Кыргызстана предпринимают такие попытки с разной степенью успешности в рамках реализации точечных проектов по созданию «Единого окна».

*«ЕДИНОЕ ОКНО» – это проект, который предусматривает разработку и внедрение процедур по упрощению доступа к покупке или аренде земли для экономической деятельности или иных целей.*

*В настоящее время в городах Кыргызстана достаточно острой остается проблема получения земли в собственность или аренду. Проблема состоит в том, что для получения необходимого заключения городских ведомств на земельный участок необходимо пройти множество процедур в различных инстанциях. Поэтому сосредоточение ключевых служб города, решающих данный вопрос, в одном месте, например, при органе МСУ, могло бы способствовать оптимизации данного процесса.*

*«Единые окна» создавались в городах Бишкеке, Кара-Балте и Нарыне. Самой успешной пока оказывается практика «Единого окна» в г. Бишкеке.*

### 3.4.2. Коррупция в органах местного самоуправления

Согласно опросам общественного мнения, проводимым различными организациями в течение последних лет<sup>1</sup>, уровень доверия к органам МСУ как наиболее приближенной к народу ветви власти был довольно высоким. Органы МСУ занимали верхние строчки рейтинга доверия народа, уступая лишь религиозным организациям, неправительственному сектору и средствам массовой информации. Высокий уровень доверия к местному самоуправлению закономерен, так как, находясь в непосредственной близости к населению, органы МСУ имеют гораздо меньше возможности тайно воспользоваться служебным положением, а тем более что-то украсть и остаться при этом незамеченными.

В самом деле, главе айылного аймака или мэру небольшого города невозможно скрыть от односельчан ни покупку нового автомобиля, ни ремонт дома, ни даже строительство нового забора. Поэтому размер доходов сотрудников и руководителей органов МСУ – это, наверное, самая прозрачная финансовая информация об органах управления в стране. С другой стороны, руководители и сотрудники органов МСУ прекрасно понимают, что отношение к ним односельчан влияет на их работу самым непосредственным образом. Достаточно вспомнить, что почти 30% глав айылных аймаков были смещены со своих постов после апрельских событий 2010 года. Ни одно худое дело в МСУ, как правило, не остается безнаказанным, если не со стороны государства в лице его контролирующих органов, то со стороны общественного мнения и обструкции земляков.

При этом руководители органов МСУ остаются самыми незащищенными политическими руководителями во всех отношениях. Назначающие их районные акимы легко жертвуют главами МСУ при необходимости показать в районе результаты борьбы с коррупцией. Более того, иногда глав МСУ буквально вынуждают идти на нарушения, требуя профинансировать за счет местного бюджета нецелевые нужды и проекты районной государственной администрации. Такие факты имели место в Чуйской области, где при прежней власти за счет местных бюджетов построены жилые многоквартирные дома и бизнес-центр. Главы МСУ буквально «оторвали» от местных бюджетов деньги на строительство объектов по заданию «сверху». При этом недофинансированными остались сельские дороги, детские сады, школы и другие объекты социальной инфраструктуры сел Чуйской области. Но легко ли им

<sup>1</sup> Например, Социологический опрос IRI «Настроение страны», 2009.

было отказаться, если их к этому принуждали лица (районные акимы), от которых зависело, останутся ли они на своем рабочем месте?

Итак, руководители органов МСУ очень нуждаются в доверии и поддержке населения, не имеют больших бюджетных возможностей для коррупции, но могут подвергаться административному давлению со стороны вышестоящих органов управления в лице МГА. Результаты проведенного в рамках подготовки настоящего Доклада опроса показали, что только 18% респондентов считают уровень коррупции в органах МСУ высоким. Чуть больше трети (38%) оценили уровень коррупции как средний, а 20% опрошенных граждан считают, что коррупции в органах МСУ нет совсем (см. диаграмму 32).

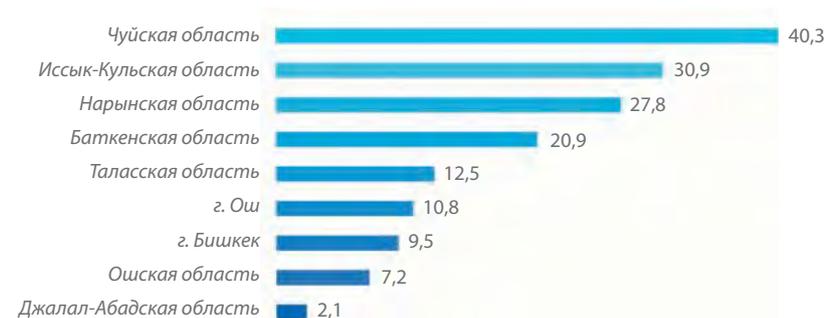
**Диаграмма 32. Оценка уровня коррупции в исполнительных органах МСУ, в % от общего числа респондентов**



По сравнению с жителями села, горожане в три раза чаще сталкиваются с проявлениями коррупции. Так, 33% горожан считают, что уровень коррупции в МСУ высокий, и только 10% сельчан дали аналогичный ответ. При этом жителей села, считающих, что в МСУ нет коррупции, так как нечего красть, в четыре раза больше (13,5%), чем согласных с этим горожан (3,7%). Самыми коррумпированными, по мнению респондентов, оказались органы МСУ г. Бишкека – почти половина опрошенных жителей столицы считают, что уровень коррупции в МСУ высокий, еще 20% оценивают его как средний. Около половины жителей Джалал-Абадской, Ошской и Таласской областей также считают уровень коррупции в органах МСУ средним. Следует отметить, что эти данные отражают субъективное мнение граждан об уровне коррупции.

На основе данных проведенного опроса можно составить региональный рейтинг доверия к органам МСУ, отражающий долю людей, которые уверены в том, что коррупции в органах МСУ нет либо из-за отсутствия ресурсов, либо по причине тотальной честности сотрудников и руководителей (см. диаграмму 33).

**Диаграмма 33. Рейтинг доверия к органам МСУ (доля граждан, уверенных в том, что коррупции в органах МСУ нет), в % от общего числа респондентов**

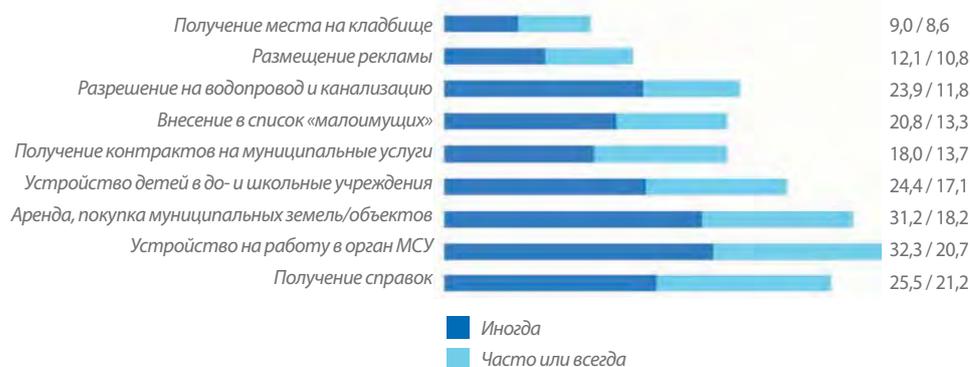


Данный рейтинг показывает, что самый низкий уровень доверия граждане демонстрируют в отношении органов МСУ Ошской области. Лидером рейтинга доверия с достаточным отрывом почти в 10% оказалась Иссык-Кульская область, набрав более 40%.

И все же более половины опрошенных жителей Кыргызстана признают наличие проявлений коррупции на уровне МСУ. В чем конкретно, по их мнению, это выражается?

Диаграмма 34 показывает, что чаще всего граждане вынуждены вступать в коррупционные отношения с органами МСУ при необходимости получения справок (21,2%), устройстве на работу (20,7%), аренде или покупке муниципальной земли или объектов (18,2%), устройстве детей в образовательные учреждения (17,1%). Реже всего случаи коррупции встречаются при необходимости получения места на муниципальном кладбище.

**Диаграмма 34. Как часто гражданам приходится дарить подарки или давать взятки при получении услуг, в % от общего числа респондентов**



Итак, насколько граждане готовы смириться с коррупцией в органах МСУ? Несмотря на то, что в целом уровень коррупции в органах МСУ ниже, чем в центральных органах управления, вопросы, которые решает местное самоуправление, касаются самых простых и насущных вещей. Считают ли граждане приемлемым участвовать в коррупционных действиях, связанных с этими проблемами? Результаты опроса показали, что подавляющее большинство (более 80 % респондентов) считают проявление коррупции при решении вопросов местного значения неприемлемым.

Одним из механизмов контроля граждан над деятельностью органов МСУ является местный кенеш, в прямые обязанности которого входит истребование отчетов и полный контроль над работой органов МСУ. Насколько местный кенеш справляется с данной задачей? Контролирует ли он работу исполнительного органа МСУ? Почти треть населения ничего об этом не знает. Немногим более трети респондентов уверены, что депутаты местных кенешей контролируют деятельность исполнительного органа, но делают это плохо. И только 14% удовлетворены качеством выполнения местными кенешами своих контрольных функций. В географическом разрезе выделяется мнение относительно качества контрольных функций кенеша, выраженное жителями Баткенской области, – здесь около 30 % опрошенных считают, что кенеш контролирует работу МСУ в полной мере и эффективно. Менее всего (около 8%) довольны исполнением контрольной функции местными кенешами жители Чуйской и Ошской областей.

**Таблица 23. Мнение граждан о контроле местных кенешей над исполнительными органами МСУ, в % от общего числа респондентов**

	Всего	Баткенская область	Джалал-Абадская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Ошская область	Таласская область	Чуйская область	г. Ош	г. Бишкек
«Да, в полной мере и эффективно»	13,8	28,4	13,8	14,7	19,6	13,8	19,8	8,8	8,6	7,9
«Должны, но делают это плохо»	35,2	26,1	31,1	36,0	45,4	27,0	52,1	49,6	38,7	30,6
«Должны, но им не дают»	14,1	15,7	16,7	4,4	22,7	17,6	14,6	9,7	15,1	10,7
«Это не их обязанность»	6,9	2,2	11,9	1,5	6,2	10,3	8,3	3,8	5,4	4,8
«Не знаю» или «Затрудняюсь ответить»	30,0	27,6	26,4	43,4	6,2	31,4	5,2	28,2	32,3	46,0

### 3.4.3. Взаимодействие органов МСУ с сообществом (гражданское участие)

Раздел, посвященный участию граждан, отнесен авторами именно к теме местного экономического развития неслучайно, так как местное экономическое развитие, равно как и демократия, немислимы без активнейшего участия отдельного человека и групп граждан. Кроме того, участие граждан подразумевает полное раскрытие информации, широкий доступ к генерируемой органами МСУ информации, что также серьезно влияет на экономическую составляющую человеческого развития. Желание граждан помочь местному самоуправлению, содействовать улучшению среды для человеческого развития возникает там, где муниципалитеты и их лидеры стремятся разделить с народом ответственность за принимаемые решения и их результаты. Основным механизмом разделения такой ответственности становится раскрытие перед гражданами полной информации о намечаемых планах, принимаемых решениях, финансах, собственности и других важных вопросах.

Как было сказано в разделе 3.2, состояние МСУ, его сила и его слабость отражаются на стабильности системы управления в стране в целом. А сила МСУ и его способность эффективно решать вопросы местного значения напрямую связаны с подотчетностью органов МСУ населению, их открытостью и готовностью разделять с сообществом ответственность за результаты принятых решений и выполненных действий. Иными словами, формальная и неформальная связь между органами МСУ и населением, их информационные и деловые взаимоотношения, способность объединять усилия для решения общих задач становятся в настоящее время залогом и улучшения жизни граждан, и социальной стабильности в стране. На самом деле, органы МСУ больше каких бы то ни было органов управления общаются и взаимодействуют с гражданами. Всем известна практика проведения сельских сходов, все знают, что главы МСУ чуть ли не ежедневно, часами, ведут диалог с населением. Есть также множество примеров того, как граждане добровольно вносят свой вклад в решение вопросов местного значения. Подавляющее большинство – 77% участников опроса, проведенного в ходе подготовки данного Доклада, подтвердили, что они принимают участие в собраниях, проводимых органами МСУ (см. диаграмма 35). Еще 32% принимают участие в общественных слушаниях, а 12-15% иногда участвуют в работе комиссий и советов, в курултаях.

**Диаграмма 35. Участие граждан в мероприятиях МСУ, в % от общего числа респондентов**



В целом, большинство граждан Кыргызской Республики (почти 60%) готовы принимать и непосредственное участие в решении вопросов местного значения, например, участвовать в общественных работах по благоустройству своего населенного пункта. При этом активнее всего себя позиционируют жители Иссык-Кульской, Нарынской, Таласской и Чуйской областей, где число желающих принять участие в общественных работах достигает 70% и более. Самая активная возрастная группа – люди в возрасте от 36 до 55 лет. Но парадокс состоит в том, что высказываемое желание участвовать существенно ниже, чем реальное участие. Так, в среднем по стране выходят на общественные работы около 35% граждан. Самый большой разрыв между желанием и фактическим участием наблюдается в муниципалитетах Таласской области – желают участвовать 74%, фактически участвуют только 30% (см. диаграмму 36).

**Диаграмма 36. Возможности прямого участия граждан в общественных работах по благоустройству, в % от общего числа респондентов**



Таким образом, муниципалитеты не используют до конца энергию и возможности сообщества для улучшения устройства своих территорий. Это говорит о том, что навыки социальной мобилизации у органов МСУ еще недостаточны. И, возможно, это указывает на то, что жители недостаточно мотивированы для гражданского участия; они не всегда видят, что их участие приносит реальную пользу, что его плоды используются муниципалитетами на благо всего сообщества.

*Общественные слушания по бюджету проводятся в муниципалитетах Кыргызской Республики с 1999 года. Во многих городах первые и вторые слушания собрали большое количество людей. Но в третий раз люди не хотели участвовать в слушаниях. Попытка выяснить причину показала, что в ходе слушаний люди не получают информации о судьбе своих предложений и пожеланий по определению бюджетных приоритетов, высказанных на слушаниях. Это подрывало веру людей в эффективность их участия, они почувствовали, что их просто используют, и отказывались принимать участие в подобных мероприятиях.*

*В результате городские власти были вынуждены внедрять дополнительные механизмы информирования граждан о судьбе их предложений и пожеланий после слушаний.*



Расширение прав и возможностей тесно связано с гражданским участием – возможностью для всех людей, включая бедные и маргинальные слои населения, быть услышанными и осмысленно участвовать в обсуждениях, влияющих на их жизнь. Эта идея имеет широкий резонанс, особенно среди гражданского общества. Большая часть людей на планете действительно верит в то, что расширение прав и возможностей и участие граждан являются неотъемлемой частью человеческого развития<sup>1</sup>.

*ПРОГРАММА ПО СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ ПРООН начала свою деятельность в Кыргызстане с 1998 года с целью повышения потенциала бедных слоев населения для социально-экономического развития, посредством объединения их в группы взаимопомощи. На разных этапах деятельности Программы, в зависимости от запроса Правительства и социально-экономической ситуации в стране, количество населенных пунктов, пилотных домохозяйств и бенефициаров варьировалось. За все время работы Программой было охвачено более 200 сел всех регионов Кыргызской Республики.*

*Исходя из социально-экономической направленности, Программа активно сотрудничала с органами местного самоуправления в вопросах сокращения бедности, эффективного планирования поддержки на местах, создания рабочих мест, институционализации мобилизованных местных общин. Основным приоритетом на всех этапах деятельности было повышение потенциала сотрудников местного самоуправления в вопросах социальной мобилизации, социально-экономического планирования и развития местных общин с учетом гендерных аспектов и интересов наиболее уязвимых слоев населения.*

*Мероприятия Программы были интегрированы в планы развития айылных аймаков. Во всех областях созданы и устойчиво функционируют 74 Консультационно-маркетинговых центра (КМЦ), основная цель которых – содействие повышению эффективности экономической деятельности сельских жителей с акцентом на женщин и молодежь. Органы МСУ оказывают содействие в достижении их институциональной устойчивости через предоставление помещений, привлечение внутренних ресурсов для экономического развития сельских жителей. В рамках Программы было создано около 2 000 групп взаимопомощи, в которые вовлечено 14 000 человек. Результатом институционального развития Ассоциаций групп взаимопомощи стало создание новых юридических организаций. Так, на базе ассоциаций было зарегистрировано 34 НПО, 31 кооператив, 12 микрокредитных агентств.*

*При поддержке органов МСУ вместе с волонтерами ООН Программа помогла 100 000 гражданам республики, или 2% населения страны, улучшить свое социально-экономическое положение через усиление потенциала местных сообществ и социальную мобилизацию, развитие микрофинансирования, предоставление грантов на развитие местной инфраструктуры и создание малого бизнеса в сельской местности. Социальная мобилизация и микрофинансирование стали эффективными и действенными механизмами сокращения бедности в стране.*

*Успешным примером сотрудничества программы с органами МСУ стала реализация проекта «Локализация Целей развития тысячелетия в Нарынской области» (2010 г.). В трех айылных аймаках (Мин-Булак, Учкун, Казыбек) двух районах (Нарынский, Атбашынский) областной администрацией были созданы ресурсные центры, оснащенные оргтехникой, обучены сотрудники, получившие навыки сбора информации и анализа динамики Целей развития тысячелетия (ЦРТ) на местном уровне. Другим успешным опытом является партнерство с органами МСУ на юге страны после событий 2010 г. Органы местного самоуправления были активными участниками запуска новых проектов по восстановлению разрушенной инфраструктуры малого бизнеса в пострадавших селах, обучения молодежи через систему ПТУ, создания временных рабочих мест для скорейшего восстановления мира и снижения межэтнической напряженности в регионе.*

<sup>1</sup> Доклад о человеческом развитии, 2010. Реальное богатство народов: пути к человеческому развитию. Русская версия. - М.: Весь мир, 2010.



## ГЛАВА 4 ЭВОЛЮЦИЯ И ВИДЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ в 2020 и 2030 гг.

Данная глава содержит важные элементы для разработки стратегического документа и плана действий (дорожной карты) в отношении децентрализации и развития местного самоуправления. Глава предоставляет возможность заглянуть в «завтра» МСУ и получить ответы на некоторые критические вопросы на старте, чтобы избежать ошибок.

### 4.1. Эволюция восприятия местного самоуправления: от государства к сообществу

Законодательная реформа в отношении МСУ 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 МСУ на перспективу.

Необходимо возобновить диалог между Жогорку Кенешем КР, Правительством КР, органами МСУ и экспертным сообществом относительно роли и задач МСУ в политической и социальной системе Кыргызской Республики. Проблема заключается в том, что все дискуссии о роли и деятельности 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 МСУ за 20 прошедших лет стал уже перманентным среди экспертов и политиков. И тот факт, что дальше разговоров реальная финансовая и административная децентрализация в последние годы не продвигается, 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 МСУ 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 МСУ 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 из «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 сферы 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 моральный климат в сообществе. Единственный уровень управления, способный заняться этими вопросами, – это местное самоуправление. Однако 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: МСУ – это не государственная, а прямая народная власть, но все воспринимают ее как продолжение государства.

<sup>1</sup> Материалы заседаний, проведенных в городах Бишкек и Ош «Сильное местное самоуправление – основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и человеческого развития в Кыргызской Республике», июль 2011 г.

В рамках разработки данного Доклада состоялось обсуждение путей развития МСУ и некоторых гипотез, выдвинутых авторской группой<sup>1</sup>. Более 60-ти участников были поделены на 3 группы: «государственники» – в лице представителей органов госуправления, парламентариев, Правительства КР и Аппарата Президента КР; «самоуправленцы» – в лице представителей органов МСУ, и «эксперты» – в лице независимых исследователей и представителей НПО. 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», «делегируемые функции», «слабость местных бюджетов», «несовершенное законодательство» и т. д. И только «эксперты» несколько оживили картину, уверенно заявив: да, МСУ может и должно заниматься решением вопросов человеческого развития во всей их полноте, 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.

Все группы поддерживают утверждение о том, что МСУ способно напрямую влиять на условия жизни и человеческое развитие, 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 граждане, со своей стороны, не могут реально воздействовать на органы МСУ. Иными словами, чтобы создавать условия для человеческого развития, органы МСУ сами должны быть крепкими, с точки зрения институциональной устойчивости, особенно в ее финансовом и административном аспектах (см. раздел 3.3).

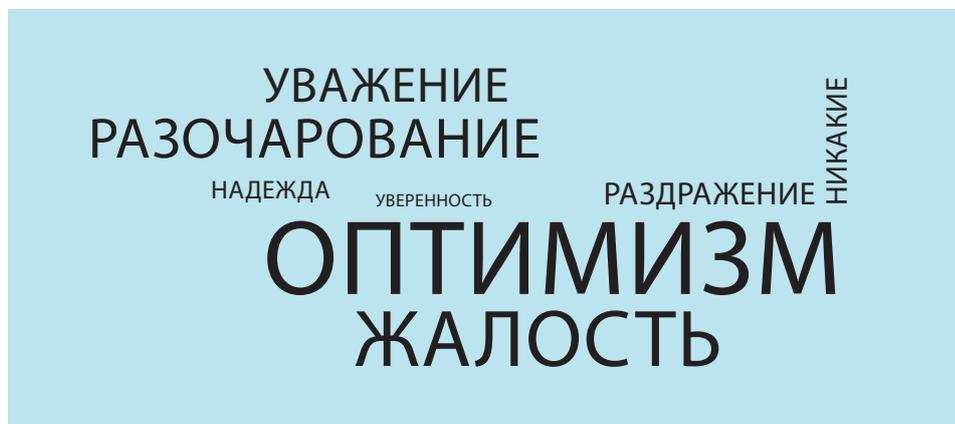
Пока мысль о «негосударственности» МСУ не приживется в головах тех, кто принимает решения, в том числе законодательные, позитивных изменений в отношении эффективности и целостности МСУ не произойдет. Но для этого МСУ просто срочно необходимо «оторвать» от государства, и сделать это можно через внедрение истинно выборных механизмов, которые обеспечат подотчетность руководителей МСУ населению. Однако в принятом Жогорку Кенешем КР и подписанном Президентом КР летом 2011 года новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. № 101 таких механизмов не прописано. Остается надеяться, что временный статус закона, о котором говорили и члены правительства, и парламентарии во время его принятия, действительно окажется временным, и в 2013 году мы сможем вернуться к обсуждению этих вопросов без предвыборной лихорадки.

## 4.2. Видение местного самоуправления–2020 и 2030

### 4.2.1. Восприятие МСУ-2011

В рамках опроса, проведенного в ходе подготовки настоящего Доклада, участникам было предложено выбрать из предложенного перечня не более трех эмоций, которые они испытывают по отношению к местному самоуправлению. Анализ ответов показывает, что участники обсуждения солидарны в своем чувстве ОПТИМИЗМА.

*Диаграмма 37. Графическое отражение эмоций, которые вызывает местное самоуправление в целом (на базе технологии «Облако тэгов»<sup>1</sup>)*



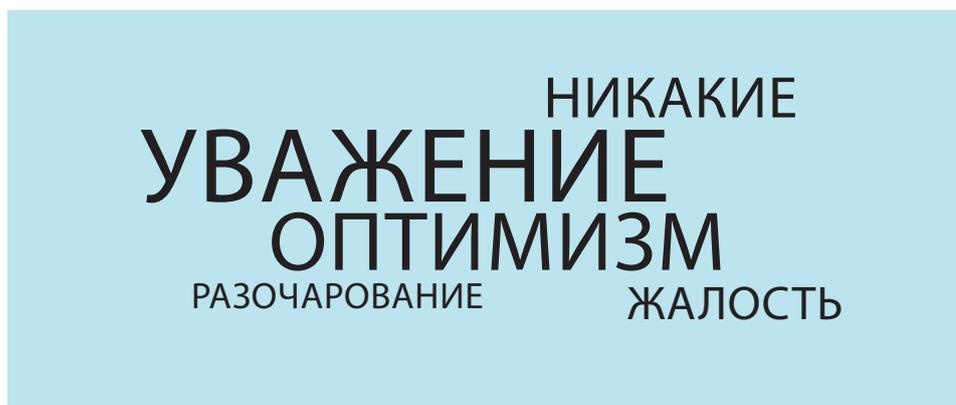
Вызывает удивление отсутствие чувства **УВАЖЕНИЯ** к МСУ у неправительственных организаций, у депутатов местных кенешей северных регионов и представителей Жогорку Кенеша КР. При этом доля **УВАЖЕНИЯ** к МСУ оказалась более высока среди участников «круглого стола», проведенного в г. Оше.

<sup>1</sup> Данная технология графического отображения приоритетов основана на принципе повторения: чем чаще используется слово, тем более крупным размером шрифта оно пишется. Технология широко применяется в Интернете для выявления самых частых запросов или наиболее популярных тем или слов. Также данная технология применяется при стратегическом планировании для формулирования видения.

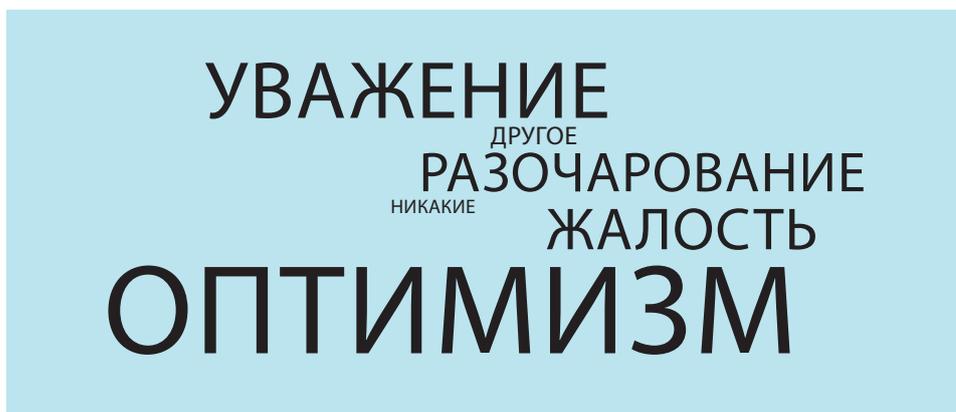
Имеет место довольно большая доля участников, испытывающих чувства РАЗОЧАРОВАНИЯ и ЖАЛОСТИ, особенно среди участников «круглого стола», проведенного в г. Бишкеке (депутаты местных кенешей и эксперты). Возможно, это вызвано отказом от процесса децентрализации в 2008-2010 гг. и последующим бессилием органов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

Что же касается отличий между восприятием МСУ муниципальными служащими и гражданами, то у сотрудников муниципалитетов система вызывает, в основном, оптимизм, у граждан – уважение. Однако среди граждан довольно большое число тех, кто не испытывает по отношению к МСУ никаких эмоций, либо чувствует жалость и разочарование.

**Диаграмма 38. Графическое отражений эмоций, которые вызывает местное самоуправление у граждан (на базе технологии «Облако тэгов»)**



**Диаграмма 39. Графическое отражений эмоций, которые вызывает местное самоуправление у сотрудников МСУ (на базе технологии «Облако тэгов»)**



Данная картина наглядно характеризует существующее отношение к системе органов МСУ. Но для Кыргызской Республики важно представить, какой система должна быть через 10 и через 20 лет, чтобы точно определить цели и разработать достоверную «дорожную карту» продвижения к этим целям. Проще говоря, Кыргызская Республика, ее народ, все уровни управления и экспертное сообщество нуждаются в формулировании Видения МСУ на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Попытка концептуально сформулировать Видение предпринята в рамках разработки настоящего Доклада. При разработке проекта Видения авторы опирались на мнение всех ведущих экспертов по МСУ, кто пожелал принять участие в обсуждении в рамках «круглых столов» и глубинных интервью. При этом выяснилось, что эксперты из Ошской и Джалал-Абадской областей<sup>1</sup> не стремятся заглядывать далеко вперед, в 2030 год. В то же время они достаточно ясно представляют себе основные характеристики МСУ в 2020 году. Эксперты из других областей Кыргызстана оказались более смелыми и могли высказывать предположения в отношении 2030 года.

<sup>1</sup> 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 человеческого развития в Кыргызской Республике» в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии. 2011-2012 гг. – Бишкек, 2011 г.

#### 4.2.2. Видение МСУ-2020<sup>1</sup>

Опираясь на совокупное мнение экспертов, авторы исследования предлагают проект 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 улучшенном законодательстве и адекватном территориальном устройстве и пользуется доверием и поддержкой граждан.**

С помощью технологии «Облако тэгов» авторы визуализировали Видение МСУ-2020, и результат наглядно демонстрирует приоритет финансовой независимости в состоянии системы органов МСУ в 2020 году.

**Диаграмма 40. Графическое отражение Видения МСУ–2020**  
(на базе технологии «Облако тэгов»)



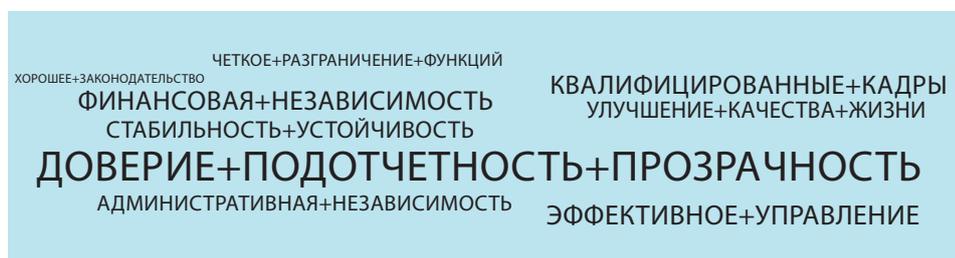
#### 4.3.2. Видение МСУ – 2030<sup>2</sup>

Опираясь на солидарное мнение экспертов, авторы исследования предлагают 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 технологии «Облако тэгов» авторы визуализировали Видение МСУ-2030, и результат наглядно демонстрирует приоритетность триумvirата доверия, подотчетности и прозрачности в развитии системы органов МСУ в 2030 году.

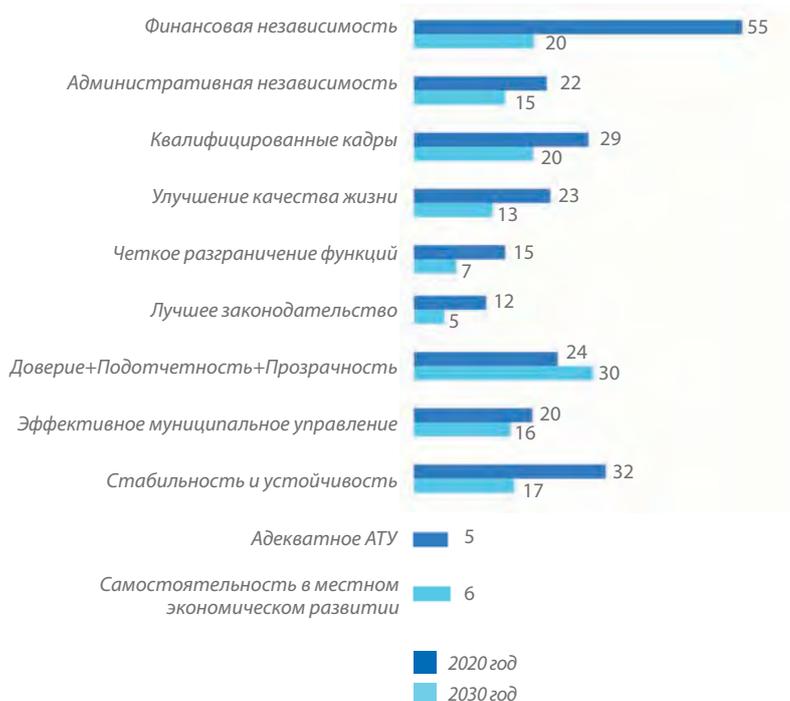
**Диаграмма 41. Графическое отражение Видения МСУ-2030**  
(на базе технологии «Облако тэгов»)



1, 2 Эксперты из Оша привели характеристики, отличающиеся от характеристик, данных экспертами из Бишкека. Поэтому нами приводятся лишь те характеристики, которые сходны в смысловом отношении.

При сравнении восприятия системы МСУ в 2020 и 2030 гг. нельзя не отметить, что за данное десятилетие система должна измениться. Авторы сравнили важность тех или иных характеристик для состояния в МСУ в 2020 и 2030 гг. и получили совокупный результат динамики развития МСУ, представленный на диаграмме 42.

**Диаграмма 42. Эволюция Видения МСУ от 2020 к 2030 году**



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

### 4.3. Контекст и вызовы в свете текущей ситуации и среднесрочной перспективы

Знакомство с историей развития МСУ, а также анализ результатов исследований, сопоставление полученных данных с мировым опытом, дают основание для того, чтобы сделать однозначные выводы:

- 1) местное самоуправление как самая приближенная к простому человеку управленческая система является крайне необходимым условием гармоничного человеческого развития;
- 2) само МСУ требует большого внимания государства и общества, и это внимание не должно ограничиваться краткосрочными партийно-политическими или сугубо экономическими интересами.

Настоящее время – уникальный шанс, чтобы придать местному самоуправлению реальные возможности для:

- 1) укрепления политической, административной и финансово-экономической самостоятельности местных сообществ;
- 2) повышения эффективности предоставления услуг, направленных на всестороннее человеческое развитие.

Для этого есть все предпосылки, в частности:

- 1) новая Конституция КР, которая дает широкий простор для установления подлинно демократической политико-правовой базы МСУ;
- 2) наличие многопартийной системы, активного гражданского общества и многопартийного Жогорку Кенеша КР, которые способны поставить заслон для попыток централизации власти и ограничения МСУ;
- 3) накопленный в течение 20-ти лет государственной независимости опыт в сфере развития МСУ;
- 4) широкое, пусть и недостаточно гармонизированное законодательство;
- 5) желание народа видеть систему управления, которая обеспечит ему возможность донести до власти его предпочтения, учитывать его интересы;
- 6) наличие экспертного потенциала и большого корпуса муниципальных служащих, имеющих возможность и желание совершенствовать систему МСУ.

Осталось лишь принять политическое решение, проявить политическую волю.

Необходимо однозначно решить вопрос о максимальном расширении прав местных сообществ:

- право формировать свои исполнительные органы без какого-либо участия государства;
- право самим решать, как исполнительные органы МСУ будут исполнять свои обязанности, формировать свои структуры и штаты, определять размеры вознаграждения своим служащим;
- право расширить налоговую и неналоговую базу местных бюджетов, предоставить право администрировать (взимать) налоги и другие поступления;
- право повысить роль местных кенешей и их депутатов в контроле над деятельностью исполнительного органа и в местном законотворчестве.

Однако при формировании Правительства КР вновь избранным Жогорку Кенешем КР в 2010 году вопросы МСУ не получили должного внимания. Правительство, сформированное Жогорку Кенешем КР в начале 2011 года, также не включило эти вопросы в свою Программу<sup>1</sup>, несмотря на то, что Соглашение о коалиции предусматривало вопросы усиления МСУ и стимулирование его развития<sup>2</sup>.

Поэтому не вызывает удивления тот факт, что проекты законов в сфере МСУ, инициированные Правительством КР, не предусматривали каких-либо мер по развитию МСУ. Законопроект о местном самоуправлении, предложенный Правительством КР, практически ничем не отличался от ранее действовавшего Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99.

Вызывают тревогу попытки партий (которые, увы, завершились успешно) также использовать МСУ как инструмент для достижения своих узкопартийных целей. Так, в угоду политическим интересам партий, вопреки общественному мнению Жогорку Кенеш КР принял поправки к Закону «О выборах депутатов местных кенешей», которые фактически сформировали монополию партий на участие в выборах в городские кенешы. Теперь право выдвижения кандидатов в депутаты городских кенешей принадлежит исключительно политическим партиям. Это ограничило конституционное право граждан, неформальных местных лидеров, которые не хотели бы вступать в какие-либо политические организации, но желают участвовать в местном самоуправлении и быть полезными для своего сообщества, членом которого они являются.

При этом во внимание не были приняты весомые аргументы против введения «партийной монополии» на право быть избранным депутатом городского кенеша. Данные аргументы коротко заключаются в следующем:

- цели партийного строительства на данный момент противоречат природе местного самоуправления. Суть местного самоуправления заключается в объединении людей с целью совместного, самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, а не в разделении людей по какому-либо принципу. У вопросов местного значения не может быть политической платформы. Люди должны участвовать в управлении своей территорией и научиться нести ответственность вместе с органами МСУ за разрешение вопросов местного значения;
- развитие местного самоуправления никаким образом не несет в себе угрозы национальной безопасности и территориальной целостности страны, усилению автономии отдельных территорий и неподчинению их центральной власти;

<sup>1</sup> Программа Правительства КР утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от 17 декабря 2010 года № 26-V (Приложение к Соглашению «О формировании коалиции фракций «Единство и развитие» в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V Созыва» от 17 декабря 2010 года. – Нормативные акты Кыргызской Республики от 17 января 2011 г. № 3.

<sup>2</sup> Соглашение о формировании Коалиции фракций «Единство и развитие» в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V Созыва от 17 декабря 2011 года.

- индивидуальная подотчетность депутатов местных кенешей сегодня более важна жителям сел и городов; это эффективнее (с них можно спросить напрямую), чем затрудненный доступ и спрос с центральных органов управления партиями. Депутаты, избранные по партийным спискам, объективно будут подотчетны своей партии, а не местному сообществу, которому сложно будет повлиять на результаты работы такого депутата (сложно представить ситуацию, когда по поводу ненадлежащего функционирования системы водоснабжения или канализации, люди должны будут обращаться в центральный комитет или политсовет партии в Бишкеке);
- международное право требует справедливого доступа к депутатским мандатам на местных выборах, вне зависимости от политической принадлежности (Копенгагенский документ ОБСЕ<sup>1</sup>, Комиссариат ООН по Правам Человека<sup>2</sup>, Венецианская Комиссия Совета Европы<sup>3</sup>, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ<sup>4</sup>).

Другой актуальный риск – форсирование реформы административно-территориального устройства. Сейчас невозможно определить, какие размеры должны быть у муниципалитетов, сколько их нужно для эффективного решения вопросов местного значения, просто потому, что пока местное самоуправление, несмотря на 20-летнюю историю, так и не заработало полноценно. Необходимо сначала осуществить подлинную децентрализацию, развивать потенциал органов МСУ, а потом решать, как изменять территориальное устройство. Если же реформу форсировано проводить сейчас, то такая реформа только усугубит плачевное положение регионов, приведет к еще большему хаосу и безответственности. Кроме того, административно-территориальная реформа требует дополнительных расходов бюджета, которые не улучшат бюджетную ситуацию в стране.

В настоящее время, несмотря на вполне благоприятные условия для придания мощного импульса развитию местного самоуправления, существует немало опасностей, способных полностью лишить МСУ всяких надежд на исправление ошибок прошлого.

Недостаточное понимание многими политиками природы МСУ, заблуждение о том, что МСУ – это просто низовой уровень государственного аппарата, немотивированный отказ от рассмотрения преимуществ развитого МСУ для партийного и государственного строительства, нежелание творчески подходить к вопросу развития местного самоуправления, исходя из местных особенностей, стремление упростить, унифицировать систему самоуправления, а также другие риски (отсутствие достаточных финансов, недостаточно квалифицированный персонал и т. п.) создают в настоящее время нездоровый контекст.

Между тем, как доказано результатами исследований и опросов, проведенных во всех регионах страны и отраженных в настоящем Докладе, развитое МСУ – это, как минимум:

- предмет ожиданий, стремлений людей на местах;
- способ «разгрузить» государство от несвойственных ему функций;
- способ компенсации издержек межпартийной борьбы за власть, в ходе которой партия, не достигшая победы на парламентских выборах, способна за счет работы и победы на уровне МСУ компенсировать недостаток своего положения в центре и тем самым влиять на государственную политику;
- способ силами и за счет местных сообществ развивать экономику, поддерживать культуру и социальное благосостояние.

Очевидно, что плюсов гораздо больше, чем минусов. Поэтому, несмотря на риски и минимальные затраты, государство обязано предпринять планомерные и комплексные шаги для дальнейшей децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления.

<sup>1</sup> Доступно на сайте: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

<sup>2</sup> Доступно на сайте: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>

<sup>3</sup> Доступно на сайте: <http://www.venice.coe.int>

<sup>4</sup> Доступно на сайте: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)025-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)025-e.pdf)



#### 4.4. Направления движения к Видению местного самоуправления 2020 и 2030: рекомендуемые изменения

##### 4.4.1. Шаги государства для создания системы развитого МСУ

Самое главное – действовать последовательно и осознанно, избавиться от метаний, в результате которых государство то предоставляло МСУ политическую автономию, не обеспечив финансовую, то предоставляло финансовую самостоятельность, отобрав политическую. Необходимо разработать всеобъемлющую стратегию развития местного самоуправления, как минимум до 2020 года, ориентиром которой должно стать Видение МСУ-2020. Основными задачами данной стратегии должны стать: обеспечение политической, административной и финансовой автономии местных сообществ и их органов управления с четким определением вопросов, за которые должно отвечать МСУ.

Для эффективной реализации стратегии необходим самостоятельный уполномоченный орган, способный разрабатывать и применять на практике государственную политику в сфере МСУ. Необходимо уделять системное внимание развитию МСУ со стороны Жогорку Кенеша КР.

##### 4.4.2. Шаги политической общественности и самих органов

Назрел вопрос об усилении политического влияния МСУ для того, чтобы МСУ от лица местных сообществ могло выступать равноправным партнером в переговорах с Правительством КР, эффективно защищать свои интересы. В этом отношении определяющее значение имеют три фактора:

- 1) на сторону МСУ и регионального развития должны встать влиятельные национальные политики и политические партии, которые могут сделать МСУ своим «kozyрем», выполняя свои предвыборные замечания;
- 2) измененная система выборов и подотчетности должна привести к тому, что на уровне МСУ появятся сильные муниципальные политики, которые будут пользоваться поддержкой местных сообществ и работать в их интересах, а потому, объединившись, смогут эффективно защищать интересы МСУ на национальном уровне;
- 3) должна быть реформирована роль ассоциации муниципалитетов (Союза местных самоуправлений) для того, чтобы все акты, касающиеся МСУ, предварительно становились предметом переговоров с Правительством КР, а интересы МСУ – эффективно защищались (к сожалению, в Кыргызской Республике до сих пор не практикуется ведение переговорного процесса между Правительством КР и органами МСУ; в лучшем случае, важные для МСУ документы лишь согласовываются с Союзом местных самоуправлений, но это согласование не носит обязательный для правительства характер и не всегда влияет на принятие решений).

##### 4.4.3. Критические вопросы на старте

При прогнозировании работ, необходимых для достижения цели, определяется несколько концептуальных вопросов, на которые государство должно ответить однозначно и решительно.

*1. Сколько уровней местного самоуправления должно быть: один (сельский и городской уровень) или два (сельский и городской уровень + районный уровень)?* Выбор первого варианта значительно упростит решение вопросов разграничения функций между государственными органами и органами МСУ. На взгляд авторов, районный уровень – слишком велик для местного самоуправления. Расстояние до центра, где можно получить услуги, количество населения и другие параметры напрямую влияют на степень самоуправляющихся начал. Представленность населения в органах МСУ значительно падает: если на сельском уровне один депутат представляет около 200 человек, то на районном уровне один депутат будет представлять 1000 или более человек. В результате страдают интересы малых групп, они просто «тонут» в интересах других, более крупных групп. Повышаются и другие издержки чрезмерно крупных муниципалитетов: стоимость услуг, количество муниципальных служащих и т. п. Если так уж необходимо решать вопросы больших территорий путем создания выборных органов, то эти органы нельзя отрывать от айылных и городских кенешей. Эти кенешы должны быть представлены в таких выборных органах (районных кенешах) в лице своих представителей-делегатов.

*2. Должно ли МСУ вводиться на специфических территориях (приграничные или малонаселенные отдаленные территории) в интересах государственной безопасности, есть ли у данных сообществ реальная возможность осуществлять МСУ? Административно-территориальные единицы, в которых должно быть МСУ, должны определяться законом со-*

гласно Конституции КР. Это значит, что могут быть такие административно-территориальные единицы, в которых МСУ может не вводиться в интересах безопасности, а также из обоснованных соображений эффективности управления.

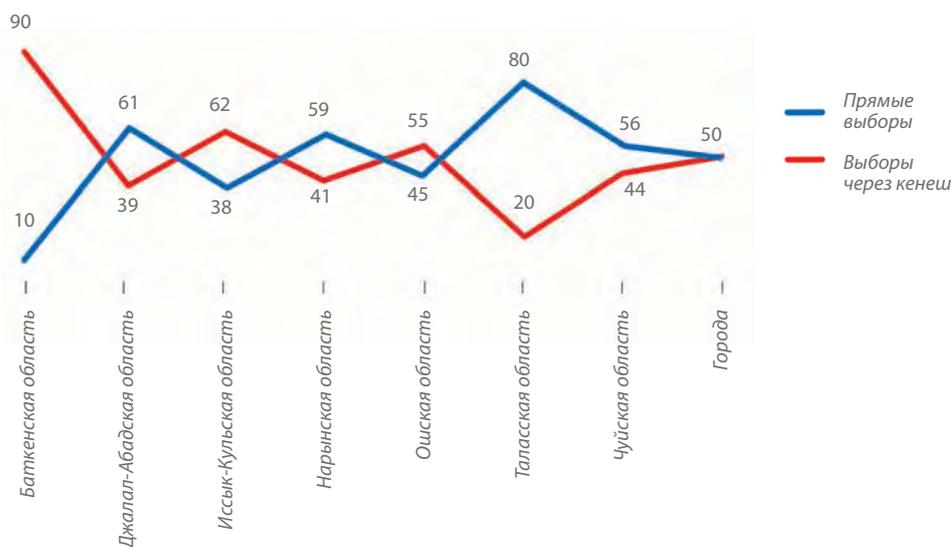
3. Как усилить роль и расширить значение представительных органов МСУ – местных кенешей? Пора прекратить губительную политику сокращения возможностей и компетенции местных кенешей в угоду интересам исполнительных органов. Исполнительные органы МСУ должны зависеть от представительных органов, а не от государственных чиновников. Окончательное решение вопроса о судьбе главы исполнительного органа должен принимать кенеш, а не представитель государства. Представитель государства (премьер-министр или иное должностное лицо) вправе апеллировать к кенешу об ответственности главы исполнительного органа, но не вправе решать вопрос о его назначении или освобождении. Кроме того, необходимо радикальным образом решить вопрос относительно статуса депутата местного кенеша. Нельзя автоматически зеркально отображать республиканскую систему построения власти на основе принципа разделения властей. Это, во-первых, неэкономично, во-вторых, неэффективно, и, кроме того, подрывает авторитет кенешей.

4. Должен ли механизм формирования исполнительной власти МСУ быть единым для всей страны или можно применить диспозитивный способ регулирования данного вопроса? Природа МСУ как раз и заключается в том, чтобы местное сообщество само решало большинство вопросов (разумеется, в пределах, определенных законом). К числу этих вопросов можно было бы отнести, помимо других, и выбор способа, которым местное сообщество будет формировать свои исполнительные органы: путем прямых выборов или путем избрания местным кенешем. Если бы закон позволил местным сообществам решать этот вопрос в своих уставах, то государство полностью подтвердило бы свои намерения развивать подлинное народовластие. Опрос, проведенный в 2010 году<sup>1</sup> в период разработки Конституции КР, показал, что население страны по-разному относится к способам формирования исполнительного органа: есть те, кто выступает за прямые выборы, есть и те, кто за выборы через кенеш, но без вмешательства государства в данный процесс. Но есть также граждане, которые ратуют за назначение мэров и глав айыл окмоту государством. При таком разбросе мнений большой политической ошибкой будет, если государство установит один-единственный способ. К примеру, неразумно принуждать Баткенскую область, 90% населения которой за выборы через местные кенеш, идти тем же путем, что и Таласская, где 80% – за прямые выборы.

<sup>1</sup> Мое местное самоуправление в моей Конституции. - Институт политики развития, 2010.

<sup>2</sup> Там же.

**Диаграмма 43. Разброс мнений относительно способа выборов исполнительных руководителей органов МСУ по областям, в % от общего числа респондентов<sup>2</sup>**





5. *Возможна ли результативная финансовая децентрализация без параллельного повышения политической и административной автономии?* Многие политики и управленцы считают, что вначале надо окончательно решить вопросы финансовой децентрализации и межбюджетных отношений, и только затем осуществлять политические реформы. Но нельзя забывать и о том, что успехи 2007-2008 гг. в деле повышения доходности местных бюджетов во многом были обусловлены тем, что руководители МСУ в тот период были избраны напрямую населением, и поэтому они смогли воспользоваться результатами реформы межбюджетных отношений, распорядиться усиленными бюджетами на благо сообществ. Если бы они зависели от государственных чиновников, то успехи были бы менее значительными. Это красноречиво говорит о необходимости «пакетной», комплексной реформы.

6. *Как внедрить новый индивидуальный подход в сферу делегированных государственных функций?* Механизм делегирования государственных функций и полномочий недоработан и не исполняется. Применяемый ранее «сплошной» метод делегирования, когда большой перечень функций и полномочий передается всем без исключения органам местного самоуправления<sup>1</sup>, не учитывает экономический и кадровый потенциал, иные особенности органов МСУ. Кроме того, сам факт, что делегирование до сих пор законодательно не оформлено, как того требует действующий Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101, дезорганизует систему МСУ, бюджетную систему, распределение ответственности перед гражданами между государством и органами МСУ. Делегированные функции и полномочия не финансируются государством, поскольку выпадают из поля зрения государственных органов в процессе разработки бюджета. В этих условиях законным и наиболее эффективным методом делегирования является индивидуальный подход, когда перечень делегированных функций и полномочий указывается в законах о создании соответствующих административно-территориальных единиц (городе или айылном аймаке). В качестве другого варианта можно и нужно использовать групповой метод делегирования, когда те или иные функции и полномочия делегируются (по итогам переговоров) группе однотипных муниципалитетов (например, группе городов, группе крупных равнинных или группе отдаленных горных айылных аймаков).

7. *Как гармонизировать и повысить статус законодательства о местном самоуправлении?* Политики и юридическое сообщество должны решить вопрос о статусе незамедлительно. Вопросы МСУ являются вопросами организации власти народа и, соответственно, должны регулироваться законами, имеющими высшую, по сравнению с обычными (отраслевыми) законами, силу. В идеале это законодательство должно иметь статус конституционного закона или кодекса. Это даст возможность включить «принцип гильотины»<sup>2</sup> при практическом применении законодательства и возникновении правовых коллизий.

8. *Как усилить финансовый потенциал органов МСУ?* Механизм передачи органам МСУ финансово-экономических ресурсов в соответствии с их функциями и полномочиями не урегулирован. Необходимо усилить собственные источники доходов – изменить перечень местных налогов, а также ставки отчислений от общегосударственных налогов. Даже города областного значения, которые являются экономическими центрами страны и обеспечивают львиную долю государственного бюджета, в условиях нового Налогового кодекса КР переходят в категорию дотационных. Исходя из сложившейся ситуации и действующих нормативных правовых актов, в целях дальнейшего продвижения фискальной децентрализации в стране и становления финансово самообеспеченных органов МСУ, необходимо определить и законодательно установить уровень их бюджетной обеспеченности. В мировой практике, согласно Европейской хартии о местном самоуправлении, доходные источники, аккумулированные в местных бюджетах, должны покрывать не менее 2/3 бюджетной потребности органов МСУ. В Кыргызстане в настоящий момент данный уровень составляет не более 21-22%. Для определения уровня бюджетной обеспеченности органов МСУ необходимо разработать систему минимальных социальных стандартов, которая позволит определить стоимость функций (22 вопроса местного значения, указанных в Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101). Размер местных бюджетов, по сравнению с республиканским, необходимо увеличить с 15 до 30-40%.

9. *Как стимулировать совершенствование института муниципальной собственности и расширение прав органов МСУ по распоряжению объектами, находящимися на территории местного сообщества?* За период с 1999 по 2009 гг. произошел значительный рост объема муниципальной собственности за счет передачи от государства большого числа объектов. Тем не менее серьезной проблемой остается незавершенность инвентаризации государственного имущества, особенно земель, и его ненадлежащая регистрация. Незавершен-

<sup>1</sup> См. постановление Правительства КР «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления от 12 сентября 2000 года № 563.

<sup>2</sup> В практике законодательства «принцип гильотины» означает правило, устанавливаемое в отношении определенного массива нормативных актов после принятия нового закона. Согласно «принципу гильотины» смежные нормативные акты подлежат обоснованию или приведению в соответствие с новым законом в установленный срок. По истечении установленного срока, акты, не обоснованные и не приведенные в соответствие, автоматически утрачивают силу.

ность инвентаризации и регистрации значительно затрудняет вовлечение муниципального имущества, особенно такого ценного ресурса местных сообществ, как муниципальные земли, в экономический оборот и препятствует местному экономическому развитию. Нормами Земельного кодекса КР установлено, что земли населенных пунктов являются муниципальной собственностью, за исключением тех земель, которые принадлежат государству или частным лицам. И если у частных лиц права собственности уже оформлены, то государственные земли этого оформления до сего времени до конца не прошли. Сами государственные органы не уделяют необходимого внимания проблеме регистрации государственных земель, а у органов МСУ не имеется полномочий по истребованию информации у органов регистрации недвижимого имущества. Таким образом, необходимо:

- завершить инвентаризацию государственных земель в населенных пунктах;
- расширить право органов МСУ на получение информации о недвижимости, находящейся на территории соответствующего муниципалитета.

#### **4.4.4. Принципы будущей стратегии децентрализации и развития местного самоуправления**

Для достижения значимых результатов при реализации утвержденной стратегии должны неукоснительно соблюдаться следующие принципы.

1. *Пакетность и комплексность мер*, направленных на синхронное обеспечение политической, финансовой и административной автономии (об этом сказано выше). Именно синхронное и пакетное введение мер позволит избежать проблем, которые так рельефно высветились в новейшей истории кыргызстанского МСУ (см. раздел 2.3). Расбалансированность и асинхронность политической, финансовой и административной децентрализации создает угрозу всему процессу реформ, в частности, и реализации целей человеческого развития в целом<sup>1</sup>.
2. *Учет местных особенностей* и точечный подход позволит избежать использования единого способа для весьма различающихся органов МСУ. Разнообразие местных условий (этнический состав населения, возможности МСУ, связь с экономическими центрами и т. д.) делают фактически каждый МСУ уникальным. Конкретная реализация реформ децентрализации должна учитывать это разнообразие, что позволит избежать проблем автоматического пересаживания моделей, работающих, например, в Бишкеке, на почву Ак-Таша.
3. *Предварительная апробация всех нововведений*. Все радикальные нововведения должны планироваться и осуществляться на пилотной основе, что позволит лучше подготовиться к полномасштабному внедрению решений и скорректировать их с учетом результатов начального тестирования.
4. *Выработка и закрепление у государственных органов и органов МСУ навыков эффективного использования имеющихся на каждый момент времени правовых, кадровых и материальных ресурсов*. Наш анализ на основе ИЧР и возможностей МСУ показывает (см. раздел 1.3.), что в ряде случаев МСУ с малыми ресурсами могут достигать успеха и, наоборот, при наличии ресурсов – не дотягивать до потенциально возможного уровня. Каждое нововведение в политике и законодательстве должно быть закреплено практическим воплощением в течение определенного, по возможности достаточно длительного периода времени. Такое практическое закрепление законодательства позволит достичь реальных результатов децентрализации для человеческого развития и не позволит хорошим инициативам остаться нереализованными благими пожеланиями.
5. *Поэтапность осуществления*. Меры должны быть разделены на несколько этапов, с четко определенными задачами и ключевыми показателями. По окончании каждого этапа необходимо проводить мониторинг и оценку достигнутых промежуточных результатов, с возможной коррекцией задач для следующего этапа. Длительность каждого этапа, за исключением первого этапа, должна быть равна полному сроку полномочий местных кенешей – четыре года. Поэтапное осуществление реформ (наряду с пакетностью и комплексностью мер) позволит сконцентрироваться на ключевых задачах на каждом этапе, а не распылять усилия по многим направлениям.
6. *Последовательность*. Каждый следующий этап должен быть прямым продолжением предыдущего этапа и исходить из принципа «не навреди». Именно для этого необходимы мониторинг, оценка и корректировка задач после каждого этапа. Такой последовательный подход позволит достичь стратегических целей путем поступательного движения. Такое поэтапное и планомерное установление практик эффективного управления даст гораздо более устойчивые результаты, чем быстрое, «революционное» реформирование системы МСУ «до основания, а затем. . .»

<sup>1</sup> Следует отметить, что данная проблема характерна не только для Кыргызстана. Так, в Польше реформы децентрализации были проведены на самом начальном этапе переходного периода, причем проводились синхронно – политическая, административная и фискальная децентрализация осуществлялись пакетно. Напротив, в Словакии, стране с долгой историей МСУ, фискальная децентрализация прошла на год позже административной, что создало огромные проблемы, например в финансировании образования – МСУ уже стали ответственны за школы, а денег еще не было.



#### 4.4.5. Рекомендуемые меры

Исходя из вышеперечисленных принципов политики в области реформирования МСУ, следует предпринять следующие меры, которые могут стать основой стратегии децентрализации и развития местного самоуправления.

1. В сфере политики развития МСУ и совершенствования нормативно-правовой базы необходимо:

- а) принятие нового закона, возведенного в ранг конституционного закона или, как минимум, кодекса; необходима одновременная инвентаризация законодательства с применением «принципа гильотины» в отношении всех отраслевых законов, возлагающих на органы МСУ дополнительные по сравнению с кодексом функции;
- б) трехэтапное совершенствование нормативно-правовой базы МСУ. При этом на всех этапах должен соблюдаться принцип четкого отделения государственных функций и полномочий от функций и полномочий МСУ с соответствующей инвентаризацией нормативных правовых актов:
  - первый этап, длительностью не более 1-2 года, должен быть посвящен обеспечению реализации норм нового закона (кодекса) и законов, касающихся финансово-экономических основ МСУ (в случае, если они не будут включены в кодекс). В срочном порядке необходимо упразднить несоответствие в законах, регулирующих деятельность местного самоуправления, привести отраслевые законы в соответствие с новым законом (кодексом), разработать и утвердить ряд необходимых положений и механизмов в рамках реализации принятых законов. Первый этап призван ликвидировать противоречия в нормативно-правовой базе, дублирование функций как между государственными органами и органами МСУ, так и внутри органов МСУ. Кроме того, следует внедрить и широко использовать индивидуальный подход к делегированию государственных функций и полномочий вместо практикуемого ранее широкого подхода. Этот подход предполагает внесение изменений и дополнений в законы о каждой административно-территориальной единице, где следует указать конкретный список делегируемых этой единице функций и полномочий, что создает большую вероятность учета этих функций при определении государственного софинансирования исполнения органами МСУ делегированных функций и полномочий;
  - второй этап, длительностью 5-6 лет, должен быть посвящен отслеживанию (мониторингу) действия законов и выработке устойчивого опыта функционирования органов МСУ, а также местных государственных администраций в условиях стабильного нового закона о местном самоуправлении (кодекса) и закона о местной государственной администрации в части решения дел местного значения. Одновременно на этом этапе необходимо провести функциональный анализ по секторам государственных услуг в сфере здравоохранения, образования и общественного порядка (секторальный функциональный анализ), с целью определения возможности передачи части этих функций и полномочий органам МСУ;
  - третий этап – передача в ведение МСУ вопросов здравоохранения, образования и поддержания общественного порядка, а также подготовка передачи других функций.

2. В сфере повышения финансово-экономической автономии МСУ необходимо следующее:

- а) финансовая децентрализация:
  - первый этап: в течение первого года – принять решение об увеличении числа местных налогов и сборов либо об изменении перечня налогов, лежащих в основе системы выравнивания;
  - второй этап: на основе широких консультаций с органами МСУ и общественностью – разработать систему минимальных социальных стандартов, которая позволит определить стоимость собственных функций, согласно новому закону о местном самоуправлении (кодексу); разработать стандарты делегируемых государственных функций и полномочий и механизм исчисления их стоимости; развить систему гарантийных фондов и муниципальных ценных бумаг; разработать и апробировать на пилотной основе систему выравнивания местных бюджетов, основанную на взаимопомощи;
  - третий этап: по результатам пилотных проектов системы выравнивания местных бюджетов – принять решение о внедрении этой системы на всей территории либо об отказе от этой системы;
- б) муниципальная собственность и расширение прав органов МСУ по распоряжению объектами, находящимися в муниципальной собственности:

- на первом этапе: (2-3 года) – завершить инвентаризацию государственных земель в населенных пунктах с целью создания условий для инвентаризации и регистрации муниципальных земель; расширить право органов МСУ на получение информации о недвижимости, находящейся на территории соответствующего города или айыльного аймака;
- на втором этапе – решить вопрос о передаче в муниципальную собственность дополнительных объектов, в том числе и земель; обеспечить органам МСУ широкую государственную поддержку в реструктуризации долгов предприятий муниципальной собственности (возможно, с переводом долгов муниципальных предприятий водо-теплоснабжения и канализации на государство).

### 3. В сфере муниципальной службы необходимо:

- а) на первом этапе:
  - внедрить систему объективных критериев измерения качества работы муниципалитета;
  - разработать систему вознаграждения, основанную на результатах труда;
  - внедрить устойчивую систему повышения квалификации муниципальных служащих без отрыва от производства;
  - изменить программы и содержание курсов по муниципальной службе в университетах, внедрить новые специальности по муниципальному управлению, например, местное экономическое развитие и муниципальное управление конфликтами;
- б) на втором этапе (по мере укрепления доходов муниципалитетов):
  - отказаться от установления в централизованном порядке ставок вознаграждения (зарботных плат) муниципальных служащих;
  - отказаться от государственного финансирования заработной платы муниципальных служащих.

Стратегия должна быть рассчитана на долгосрочный период, как минимум на 10 лет, обладать гибкостью, а также обязательно содержать качественные и количественные индикаторы, точную систему мониторинга и оценки. Стратегия должна быть защищена от возможных изменений или отмены по партийно-политическим причинам новым правительством или парламентом. Для этого ее необходимо утверждать всеми институтами верховной власти: Президентом КР, Жогорку Кенешем КР и Правительством КР (хотя такой метод пока не предусмотрен ни Конституцией КР, ни сложившейся традицией). Для реализации такой защиты необходимо урегулировать вопросы статуса стратегических документов страны специальным законом о стратегических документах, возможно с приданием этому закону статуса конституционного. Это позволит избежать частых изменений стратегических планов страны (не только в сфере МСУ) в угоду изменяющейся политической конъюнктуре.

Также необходимо синхронизировать вопросы МСУ с административной реформой (реформой государственных органов исполнительной власти). Развитое МСУ должно быть сбалансировано сильной местной государственной властью (МГА). Слабость этих органов (на уровне законов и правоприменительной практики) по сравнению с территориальными подразделениями отраслевых министерств и ведомств неизбежно будет побуждать глав государственных администраций к вмешательству в деятельность МСУ. Поэтому следует обратить особое внимание также на вопрос структуры, полномочий и роли этих администраций в системе исполнительной государственной власти.

## Продукты доклада

1. Результаты опроса представителей органов МСУ и граждан Кыргызской Республики о влиянии МСУ на человеческое развитие (выборка, анкета, выходные таблицы по полу, возрасту, областям).
2. Хроники разработки доклада.
3. Местное самоуправление в Кыргызской Республике: сегодня, завтра и через 20 лет. Аналитические записки по результатам заседаний «Сильное местное самоуправление – основа стабильности, межэтнического согласия и создания условий для жизни и человеческого развития в Кыргызской Республике» в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии – 2011-2012 гг. – Бишкек, 2011 г.
4. Глубинные интервью с экспертами, политиками и представителями МСУ.
5. Презентации по отдельным аспектам настоящего Доклада.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### ЭТАПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ

Историю МСУ в Кыргызстане условно можно разделить на пять основных этапов, основными вехами которых служили крупные изменения в законодательстве о МСУ и в практике управления. Изучение этих этапов дает возможность судить о роли местных сообществ, граждан страны в осуществлении функций управления и повышении уровня своей жизни в те или иные периоды истории страны.

Условно эти этапы можно охарактеризовать как непрерывное и, порой, противоречивое движение, а также как поиск оптимальных форм и моделей, во многом зависящих не столько от социальной и экономической ситуации в стране, сколько от политических пристрастий руководства.

**Первый этап** (19 апреля 1991 года – 19 декабря 1991 года) – преобразование органов государственной власти в органы МСУ (придание существовавшим низовым звеньям Советов народных депутатов статуса органов МСУ) и наибольшая децентрализация государственного управления.

**Второй этап** (декабрь 1991 года – 1997 год) – начало усиления вертикали государственного управления, «десоветизация» исполнительных органов МСУ с одновременным его огосударствлением и автономизацией от представительной власти.

**Третий этап** (1998-2007 годы) – появление самостоятельной системы исполнительных органов МСУ и дальнейшая ее автономизация от кенешей с постепенным повышением возможностей для членов местных сообществ в деле активного влияния на них.

**Четвертый этап** (2008-2010 годы) – жесткая централизация власти и «угасание» активности МСУ.

**Пятый этап** (с апреля 2010 года по настоящее время) – новые шансы для широкого развития МСУ.

#### ПЕРВЫЙ ЭТАП (1991 год) – преобразование органов государственной власти в органы МСУ

Перед Кыргызстаном, провозгласившим свою независимость 31 августа 1991 года, наряду с другими проблемами встала задача выбора формы, путей, принципов и методов управления территориями. В тот период в Кыргызстане еще плохо представляли себе будущую административную модель и принципы управления территориальными уровнями и единицами страны. Однако часть политиков, государственных деятелей и граждан того времени были убеждены, что в отличие от жестко централизованной и жестко контролируемой системы Советской власти, управление территориями демократической республики должно осуществляться на принципах децентрализации, которые будут стимулировать повышение политической и хозяйственной активности местных органов власти, инициативы и самостоятельности населения. Эта уверенность подкреплялась имеющимся Законом «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятом еще 19 апреля 1991 года в целях реализации Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года. Советы народных депутатов низового уровня (начиная от сельских и поселковых, заканчивая областными) были провозглашены органами МСУ, утратив статус органов государственной власти. Закон предоставлял местным Советам народных депутатов существенные права и свободы<sup>1</sup>.

После отказа 31 августа 1991 года от руководящей роли Компартии Кыргызской ССР, власть на местах в суверенной республике полностью перешла в руки местных Советов народных депутатов, которые, по мнению некоторых государственных и общественных деятелей, до этого выполняли лишь декоративную роль представительной народной власти в советской партийно-государственной системе. Степень децентрализации государственной власти была достаточно высока<sup>2</sup>. Приверженцам демократии тогда казалось, что настал период децентрализованного управления местными делами в лице выборных Советов народных депутатов – представительной власти населения, и внедрения в жизнь сообществ принципов МСУ.

Однако по-прежнему сохранялась соподчиненность местных Советов народных депутатов: их исполнительные и распорядительные органы (президиумы) были непосредственно подотчетны как Совету, так и вышестоящему исполнительному

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1991 г., № 8. – С. 263.

<sup>2</sup> Согласно ст. 10 Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года, органы государственной власти не имели права вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных Советов.

и распорядительному органу. Председатели областных, Бишкекского городского, районных, городских Советов народных депутатов избирались на сессиях и утверждались Президентом Республики Кыргызстан.

Председатели сельских, поселковых Советов избирались на сессиях и утверждались председателями вышестоящих Советов. В случае ненадлежащего выполнения своих служебных обязанностей или совершения противоправных действий председатели Советов всех уровней могли быть освобождены Указом Президента Республики Кыргызстан или по требованию более половины от общего числа народных депутатов Совета.

В сферу ответственности Советов входил практически весь круг управленческих вопросов (экономика, социальная политика, общественный порядок и т. п.). Для управления всеми сферами жизни президиумы Советов имели собственные отделы по всем направлениям деятельности.

Большое значение придавалось другим формам осуществления народной власти (местным референдумам, участию населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем собраний, сходов и иных форм непосредственной демократии, а также выборам представительных органов, контролю деятельности МСУ).

Местные Советы обладали широчайшими полномочиями на своей территории, а также большим влиянием на государственные органы (их территориальные подразделения). Однако в сфере бюджетных полномочий существовала жесткая централизация, вышестоящий бюджет имел право вторгаться в нижестоящий бюджет.

Наиболее существенной отличительной чертой этой системы являлось то, что Совету принадлежало право принимать решения и самому же исполнять их. Это достигалось за счет того, что президиумы Советов, а также руководители отделов Президиума состояли из депутатов Советов (а также из привлекаемых сторонних специалистов).

## **ВТОРОЙ ЭТАП (декабрь 1991 года – 1997 год) – начало усиления вертикали государственного управления**

Суровые реалии начального периода суверенного развития страны стали большим испытанием для местных Советов (как и для центральной власти республики). Обстоятельства сложились так, что на «плечи» руководства страны и местных Советов всех уровней, ставших единственными органами власти и управления на местах, свалился весь груз тяжелых политических, финансово-экономических, социально-бытовых и многих других проблем, возникших в связи с крахом СССР и распадом взаимосвязанных производственно-экономических и других отношений между бывшими советскими республиками. Неотвратимый, быстро надвигающийся кризис требовал принятия экстренных и неординарных мер по поиску внутренних резервов и развитию экономики, внедрению рыночных отношений и установлению новых хозяйственных и управленческих связей по всей «вертикали и горизонтали», укреплению государственной дисциплины и общественного порядка на местах, решению других бесчисленных вопросов жизнеустройства.

Вопреки оптимистичным ожиданиям руководства молодой Кыргызской Республики, местные Советы народных депутатов, обладающие на местах монопольной властью, плохо справлялись с возложенными на них обязанностями. Во-первых, они привыкли работать только под партийную диктовку, во-вторых – только через исполнительные комитеты, замененные в 1989 году президиумами Советов (для повышения принципа коллегиальности). Советы народных депутатов и их президиумы, предназначенные только к коллективному (коллегиальному) принятию решений, оказались, по мнению руководства страны, непригодными к мобильным, решительным и ответственным действиям. «Мини парламентские» дебаты, разворачивающиеся на сессиях местных Советов и заседаниях их президиумов по малозначимым вопросам, отнимали много времени и отрицательно влияли на качество принимаемых решений и сроки их исполнения.

Возникло определенное противостояние между центром и местными Советами народных депутатов, так как Советы всех уровней сформировались еще в период Советской власти, и выборы в эти Советы проходили на безальтернативной основе. Кандидаты в депутаты всех уровней подбирались и выдвигались соответствующими органами КПСС. Многие из них, несмотря на запрет деятельности КПСС после августовского «путча ГКЧП»<sup>1</sup>, вопреки деморализованности, вызванной победами новых некоммунистических идей, сохранили свои принципы и убеждения и неохотно поддерживали инициативы руководства страны, направленные на внедрение рыночных механизмов. А центр под давлением обстоятельств (суверенизация республик СССР, разрыв хозяйственных связей, структурный кризис) должен был добиться быстрых и радикальных изменений во всех сферах жизни, то есть реализовать реформы, изменяющие всю общественно-экономическую формацию. Попытки «убедить» депутатов местных Советов или надавить «сверху» вполне естественно могли встретить и встречали сопротивление «снизу», со стороны местных кенешей и их исполнительных органов – президиумов. Поскольку эти органы были коллегиальными, то воздействие центра на персональном уровне не всегда было возможно и эффективно. Принцип

<sup>1</sup> 19 августа 1991 года военно-партийная верхушка бывшего СССР в лице генералитета и партийных функционеров предприняла попытку захватить власть и вернуть старый порядок на территории бывших республик СССР. Попытка была названа путчем и провалилась.

коллективного руководства, заложенный в основу деятельности представительного органа, не обеспечивал ни коллективную, ни персональную ответственность депутатов местного Совета (в условиях крушения партийной дисциплины КПСС) за результаты принятых ими решений. В законодательстве отсутствовали меры по привлечению самого Совета к ответственности за последствия своих действий (право роспуска Совета). Привлечение депутата к ответственности затруднялось статусом неприкосновенности (существовал только институт отзыва депутата), причем лишение статуса могло произойти только по решению самого Совета. Председатель, бывший главой коллегиального исполнительного органа МСУ – президиума Совета, так же обладал большой независимостью.

Все это существенно усложняло проведение реформ, инициированных центральным руководством республики, отсутствие поддержки «снизу» ставило результаты этих реформ под угрозу. В связи с этим следовало ожидать стремления республиканского руководства к централизации власти в условиях кризиса.

Республиканское руководство решило внести коррективы в свою политику. Публичным аргументом стало мнение, что большинство местных Советов и их независимо избранные исполнительные органы оказались не в состоянии соблюдать разумный баланс между местными и государственными интересами. А также, что при решении вопросов, требующих объективности, приоритет зачастую отдавался местным или местническим, порой откровенно трайбалистским интересам в ущерб общегосударственным.

Спустя полгода после принятия Закона «О местном самоуправлении», 19 декабря 1991 года центральная власть внесла в него изменения<sup>1</sup>, с помощью которых руководители Советов выбирались по представлению президента, а в отношении исполнительных органов Советов – президиумов – была введена система административной подчиненности вышестоящим президиумам. Вышестоящий председатель Совета мог освободить от должности председателя поселкового или сельского Совета, а президент мог освободить от должности любого председателя районного, городского или областного Совета.

В этот период не изменились ни бюджетные права местных Советов, ни система принятия решений и их исполнения (Совет – президиум, состоящий преимущественно из депутатов Совета).

Но данный шаг к централизации власти для руководства страны оказался недостаточным, и уже через два месяца<sup>2</sup> вертикаль была усилена – президиумы местных Советов в качестве органов исполнительной власти были заменены местными государственными администрациями<sup>3</sup>. Сам Закон уже именуется Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». По существу происходит жесткое отделение представительного органа МСУ районного и областного уровня, а также крупных городов (республиканского и областного подчинения) от исполнительного органа. Этим шагом достигается десоветизация (ликвидация представительного начала) и автономизация исполнительной власти от Совета (представительной власти) путем разграничения функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов. В результате исполнительная власть у Советов отнимается в пользу местных государственных администраций, что влечет сокращение аппарата Совета до нескольких человек. Что же касается сельских, поселковых и городских (районного подчинения) Советов, то за их председателями остались исполнительно-распорядительные полномочия, однако эти председатели стали подчинены главам государственных администраций и могли быть освобождены от занимаемой должности по инициативе соответствующего Совета либо по предложению главы районной государственной администрации.

Эта модель, в которой роль исполнительного органа Советов стал играть государственный орган, подчиненный центру, дала возможность государственному руководству напрямую и жестко влиять на деятельность исполнительных органов местных Советов путем маргинализации представительных органов (Советов) под лозунгом разграничения функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов МСУ.

Компетенция местных государственных администраций значительно превышала компетенцию Советов. В частности, глава местной государственной администрации теперь управлял коммунальной собственностью и распоряжался средствами местного бюджета. Этот период можно назвать «автономизацией и огосударствлением исполнительных органов Советов». На основе накопленного опыта, первая Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 года, отделила МСУ отдельную главу, указав, что вопросы жизни населения айылов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение, решаются на началах местного самоуправления, действующего наряду с государственной властью. Тем самым данная Конституция, закрепив принцип решения дел местного значения на началах МСУ, открыла простор для разработки в перспективе более концептуальных планов децентрализации государственного управления.

Так сложилась схема устройства местной власти, в которой система выборных представительных органов населения – местных кенешей, уже не входит в систему государственных органов власти, как это было при советском строе, а исполнительные органы жестко дистанцированы от представительных.

<sup>1</sup> Закон Республики Кыргызстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Кыргызстан “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан” от 19 декабря 1991 года № 678-XII. – Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1991 г., № 22. – С. 689.

<sup>2</sup> Закон Республики Кыргызстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Кыргызстан “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан” от 4 марта 1992 года № 794-XII. – Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1992, № 4/1. – С. 168.

<sup>3</sup> Кроме городских (районного подчинения), сельских и поселковых Советов, где президиумы были ликвидированы, а их функции стали исполнять председатели Советов, избираемые Советами из числа своих депутатов по представлению главы местной государственной администрации.

Диаграмма 1. Четырехуровневая схема управления и административно-территориального устройства Кыргызской Республики (с 1992 года)



В связи с появлением права частной собственности, в стране резко усилились темпы приватизации в сферах торговли, быта, сельского хозяйства, промышленности и других отраслях. Реформы нередко проводились методом «шоковой терапии». Все это требовало резкого изменения форм, принципов и методов организации государственного управления и контроля со стороны центральных и местных органов власти. Громоздкая система государственного управления и кадровый состав, оставшиеся от прежнего строя, не позволяли действовать эффективно. Особенно тяжелая ситуация складывалась в сельских муниципалитетах, где доходные объекты социально-бытового и торгового назначения подверглись массовой приватизации, а школы и больницы, водопроводные и канализационные линии, другие не доходные объекты, при советской власти содержащиеся за счет дотирования из союзного бюджета, а также колхозно-совхозных и других средств, оставались практически бесхозными и стали расхищаться. У большинства сельских и поселковых кенешей, оставшихся один на один с объектами социальной сферы, не хватало сил и средств даже для их охраны. Содержанием и охраной оставшихся без присмотра сельских объектов не могли заниматься и районные органы управления, поскольку у них не хватало для этого бюджетных средств, хотя к их компетенции были отнесены обязанности по управлению указанной собственностью. Руководство республики стало понимать, что без скорейшей децентрализации власти и организации в сельской местности качественно новых органов управления, ситуация на селе может стать непоправимой.

В 1994-1995 гг. в стране состоялись первые выборы депутатов сельских, поселковых и городских кенешей. Так завершился процесс формирования представительных органов МСУ нового типа. Они резко отличались от прежних местных Советов народных депутатов не только по количеству (число мандатов было существенно сокращено), но и по качеству, ибо депутаты впервые избирались уже без определяющего влияния КПСС.

В 1996 году в Конституцию КР были внесены ряд изменений и дополнений, в том числе и в отношении дальнейшего развития МСУ в республике. Например, органы МСУ получили право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. В этом же году при сельских (поселковых) кенешах были образованы качественно новые исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту (сельские, поселковые управы)<sup>1</sup>. Тогда же в муниципальную собственность айыльного округа были переданы все неприватизированные к тому времени объекты социальной инфраструктуры села.

Глава айыл окмоту назначался главой районной (городской) государственной администрации по согласованию с председателем районного кенеша и депутатами айыльного кенеша. Для определения уровня их компетентности и разработки мер по повышению квалификации была введена система аттестации руководителей айыл окмоту.

### **ТРЕТИЙ ЭТАП (1998-2007 годы) – появление самостоятельной системы исполнительных органов МСУ и дальнейшая ее автономизация от кенешей**

Данный этап характеризуется появлением выборной системы исполнительных органов МСУ и снижением роли представительных органов МСУ с одновременным расширением возможностей для активного влияния на них членов местных сообществ.

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

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления» от 20 марта 1996 года № УП-103.

Вместе с тем появились новые трудности. Во-первых, механизм назначения и снятия главами районных государственных администраций руководителей сельских и поселковых управ привел к частой сменяемости глав сельского МСУ (при назначении аким района обязан был заручиться у депутатов кенеша только устным согласием, а при снятии – обходился без подобной процедуры). Во-вторых, нормативно-правовая база местного МСУ, строящаяся с 1992 года в основном на Указах Президента КР и Постановлениях Правительства КР, требовала надежного законодательного закрепления прав и обязанностей, а также разработки плана долгосрочных мер, из которого ясно были бы видны цели и задачи в сфере децентрализации и развития МСУ.

В целях усиления внимания органов государственной власти к проблемам МСУ и обеспечения более тесного взаимодействия органов МСУ и государственного управления, в январе 2001 года в состав Правительства КР была введена должность министра по делам местного самоуправления и регионального развития (без портфеля)<sup>1</sup>. В декабре 2001 года на территории всей республики состоялись первые прямые выборы населением глав МСУ сел, поселков и городов районного значения, позволившие децентрализовать государственную монополию в сфере отбора руководящих кадров муниципальных образований.

В 2002 году была утверждена Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», принятая II Курултаем (съездом) представителей местных сообществ Кыргызстана. Стратегия предлагала комплексный подход в определении задач на перспективу и путей их реализации, устанавливая сроки, механизмы принятия решений и ответственность за проведение реформ как в среднесрочный, так и на долгосрочный периоды.

Стратегия обозначила результаты, которых должна была достичь реформа к 2010 году. В их числе: изменение административно-территориального устройства республики; децентрализация бюджетной системы; усиление кадрового потенциала; внедрение механизмов превентивного развития; правовое просвещение населения; обеспечение доступа к информации; достижение гендерного баланса. Забегая вперед, отметим, что ни одна из целей стратегии не была достигнута в полном объеме: административно-территориальная реформа не реализовалась; финансовая децентрализация после 2007 года развернулась в обратную сторону; превентивное развитие, как показали события 2010 года, не состоялось; гендерный баланс не был достигнут. В отношении кадрового потенциала политическая централизация привела к оттоку лучших кадров из системы МСУ, правовую грамотность населения никто не оценивал. Единственным прорывом стали некоторые положительные сдвиги в сфере раскрытия информации. Однако достигнуто это было не усилиями органов МСУ, а принятием в 2006 году достаточно жесткого Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213, который включал не только требования к раскрытию конкретных видов информации, но и описал механизмы достижения ее прозрачности и раскрытия.

Несмотря на соблазн оценивать результаты выполнения стратегии по некоторым отдельным показателям, таким, например, как введение штатной должности юриста МСУ или принятие закона о муниципальной службе, отказаться от объективной оценки стратегии в целом нельзя. А она такова, что стратегия в целом не выполнена. Но главная причина кроется не в ошибках самой стратегии, напротив, документ был на редкость цельным, практичным, способным реально изменить ситуацию в МСУ и позитивно отразиться на жизни граждан, на человеческом развитии в целом. Основная причина неполной реализации стратегии заключалась в отсутствии политической воли со стороны Президента, Правительства и Жогорку Кенеша КР к проведению дальнейших реформ в сфере МСУ.

В отношении развития законодательства о МСУ стратегия предусматривала инвентаризацию и анализ действующих нормативных правовых актов в целях устранения противоречий и дальнейшей систематизации правовых норм в едином законе. К 2010 году планировалось принять Кодекс о местном самоуправлении в Кыргызской Республике. Кодекс не принят, хотя в 2010 году для этого была реальная возможность, был даже разработан проект Кодекса.

Однако до 2007 года Правительство КР, органы МСУ и гражданское общество предпринимали последовательные усилия по выполнению стратегии. В рамках этой работы нельзя не отметить принятие в 2003 году новой Конституции КР, которая впервые установила, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть через систему органов государственной власти и органов МСУ. На основании новых конституционных положений, в 2003-2004 гг. разрабатываются и принимаются один за другим законы, направленные на децентрализацию государственного управления и развитие местного самоуправления: Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215, Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165, Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля № 36. Также в конце 2004 года из Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» были исключены все нормы о районных и областных кенешах как ненужные в условиях децентрализации. Кроме того, в 2004 году Правительство КР, первым среди постсоветских республик, приняло решение об установлении «Дня местных сообществ», который отмечается в масштабе всей страны в последнее воскресенье октября каждого года.

<sup>1</sup> Первым и единственным министром был Толобек Эсенгулович Омуралиев – один из авторов данного доклада и данной главы.

В эти годы были созданы и активно работали ассоциации органов МСУ – Ассоциация городов Кыргызской Республики и Ассоциация сел и поселков Кыргызской Республики, что означало развитие горизонтальных связей и формирование муниципального движения как политической силы. Работа этих ассоциаций внесла большой вклад в развитие МСУ: в формирование законодательной базы; в информационный обмен между муниципалитетами. Однако руководители органов МСУ все еще слабо понимали возможности и суть местного самоуправления, что не дало ассоциациям в полной мере выступить равноправным участником переговорного процесса с Правительством КР. Впоследствии обе ассоциации объединились в одну, на базе которой был создан Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики, действующий и поныне<sup>1</sup>.

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

После событий 24 марта 2005 года и смены руководства Кыргызской Республики, работа по дальнейшей децентрализации власти и укреплению организационно-правовой базы органов МСУ постепенно сворачивалась. Последними всплесками децентрализации и укрепления органов МСУ стали декабрьские выборы 2005 года – вторые прямые выборы глав МСУ, а также реформа межбюджетных отношений 2007 года, давшая муниципалитетам большие финансовые возможности. На этом завершился третий этап децентрализации государственной власти на основе развития местного самоуправления в Кыргызстане и начался четвертый – этап отказа от идеи местного самоуправления, ее дискредитации и строительства неоправданно жесткой вертикали управления, которая привела страну к политическому кризису.

#### **ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ВЗЛЕТ 2007 ГОДА**

Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» был принят в 2003 году. Однако его положения, касающиеся финансовой децентрализации, не были реализованы вплоть до внесения соответствующих поправок в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» 11 июня 1998 года № 78, которые были приняты в 2004 году. Основные реформы таковы:

- установлена двухуровневая бюджетная система (республиканский и местный бюджеты);
- все местные налоги и неналоговые доходы полностью зачисляются в местный бюджет соответствующего города, поселка или айыла. Отменены средства, передаваемые в бюджеты более высокого уровня, что создало стимулы для органов МСУ собирать больше доходов из собственных источников;
- любые доходы сверх запланированных остаются в бюджете соответствующего МСУ, что также побуждает органы МСУ собирать больше доходов из собственных источников;
- доли общегосударственных налогов не меняются в течение 3-х лет, что увеличивает предсказуемость при планировании местных бюджетов;
- категориальные и выравнивающие гранты должны рассчитываться по формуле вплоть до уровня каждого города, поселка или айыла (формула основана на разнице между доходным потенциалом и потребностью в бюджетных расходах на душу населения);
- бюджетные расходы, за исключением тех, что финансируются за счет категориальных грантов, должны определяться соответствующим городом, поселком или айылом (необходимо отметить, что ясность в этот вопрос была внесена поправками к Закону КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»).

Таким образом, реформа достигла следующих целей:

- стимулированы усилия по сбору доходов из собственных источников;
- создана предсказуемая, основанная на правилах система подготовки проекта бюджета и его исполнения городами, поселками и айылами, включая введение строгих бюджетных ограничений;
- обеспечена относительно прозрачная и объективная система выравнивания;
- органам МСУ предоставлено полномочие осуществлять бюджетный процесс, исходя из местных приоритетов.

Чтобы отличать бюджеты территориальных единиц, функционирующих на основе принципов МСУ (городов, поселков, айылов), в законодательство было введено новое определение термина «местный бюджет». Теперь местным бюджетом является бюджет только такой административно-территориальной единицы, в которой управление строится на принципах местного самоуправления. Цель такого терминологического изменения – защита от вмешательства областных и районных государственных администраций и соответствующих территориальных органов Министерства финансов КР в бюджетный процесс органов МСУ в городах, поселках и айылах.

В апреле 2007 года Президентом КР был подписан Закон КР «О республиканском бюджете на 2007 год», который ввел в действие двухуровневую бюджетную систему и реформу межбюджетных отношений, заложенную в положениях Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» 2003 года. Впервые новая система предоставила стимулы к увеличению и сбору доходов, поскольку она определила бюджет каждого органа МСУ как отдельный, с четко определен-

<sup>1</sup> Одним из 10 обязательных условий, из более чем 30 условий Европейской хартии местного самоуправления для стран, вступающих в Евросоюз, является наличие в стране ассоциаций и союзов местного самоуправления. В Кыргызстане такая ассоциация действует с 2000 года. В 2008 году в Найроби (Кения) авторитетная международная комиссия признала кыргызстанскую ассоциацию органов МСУ одной из лучших организаций подобного рода на международной арене и наградила совместным Дипломом ООН-Хабитат и Всемирной организации «Объединенные города и местные власти».

ными налоговыми и неналоговыми доходами, которые полностью остаются в местном бюджете. Доходы, собранные свыше (местные налоги и неналоговые доходы), также полностью остаются в распоряжении органов МСУ. Доходы стали более предсказуемыми и прозрачными, поскольку доли общегосударственных налогов, закрепленные за органами МСУ ежегодным законом о республиканском бюджете, стали поступать напрямую в бюджеты органов МСУ. Более того, нормативы отчислений от общегосударственных налогов для городских и сельских МСУ закрепляются на 3 года. Выравнивающие и категориальные гранты были рассчитаны по формулам и также напрямую поступают в местные бюджеты МСУ. Средства, передаваемые из бюджетов МСУ в республиканский бюджет, были отменены.

**Таблица 1. Распределение долей общегосударственных налогов в 2007 году**

Налог	до 2007 г.	2007 г.			
	МСУ	Города республиканского значения	Города областного значения	Города районного значения	Айыл окмоту
Подходный налог с физических лиц	0-35%	35%	15%	10%	0%
Корпоративный налог на прибыль	0-35%	35%	0%	0%	0%
Обязательный патент	0-35%	35%	100%	100%	100%
Добровольный патент	0-35%	35%	100%	100%	100%
Единый налог	0-35%	35%	100%	100%	100%
Акцизные налоги	0-35%	35%	0%	0%	0%
Налог на доход с процентов	0-35%	35%	0%	0%	0%

Ограничения в части расходов также были устранены. Остались только ограничения по целевому использованию категориальных грантов (на выплату зарплат учителям). Органы МСУ самостоятельно определяют, как использовать собственные налоговые и неналоговые доходы, а также выравнивающие гранты, для исполнения своих функций.

При этом местные государственные администрации любого уровня ниже национального финансировались в 2007 году из республиканского бюджета, на основе сметы расходов, как все органы государственной власти. Также все бюджетные учреждения, прежде финансировавшиеся из областных и районных бюджетов, стали получать финансирование из республиканского бюджета.

После введения межбюджетных фискальных реформ имел место весьма значительный рост доходов МСУ. Доказательством служат сводные бюджетные данные, собранные по 131 сельскому муниципалитету и по 17 городам<sup>1</sup>. В 2007 году имел место рост всех важных категорий доходов – долей общегосударственных налогов, местных налогов, местных неналоговых доходов и государственных трансфертов. Увеличение доходов за счет собственных источников за 2007 год можно объяснить как улучшением работы по сбору доходов, так и новыми источниками местных доходов в результате перераспределения источников доходов. Рост в 2008 году можно объяснить только лишь улучшением работы по сбору доходов в бюджет. Тот факт, что собственные доходы росли быстрее, чем государственные трансферты, также свидетельствует о том, что по сравнению с прошлыми периодами улучшился и ускорился процесс сбора доходов. Таблица 2 показывает, какие изменения претерпели основные категории бюджетных доходов в период 2007-2008 гг. в городах и сельских муниципалитетах.

**Таблица 2. Рост доходов 148 органов МСУ в 2007-2008 гг.**

	Сельские муниципалитеты		Города	
	Изменения 2007 г. к 2006 г.	Изменения 2008 г. к 2007 г.	Изменения 2007 г. к 2006 г.	Изменения 2008 г. к 2007 г.
Общегосударственные налоги	179%	120%	261%	123%
Местные налоги	262%	146%	150%	125%
Налоговые доходы (сумма 2-х строк выше)	207%	131%	193%	124%
Неналоговые доходы	155%	126%	160%	82%
Доходы от операций с капиталом	613%	273%	796%	236%
Собственные доходы	193%	132%	184%	112%
Гранты из республиканского бюджета, включая выравнивающие гранты	156%	127%	149%	112%
Всего бюджетных доходов	168%	129%	163%	112%

<sup>1</sup> Анализ новой системы формирования местного бюджета Кыргызстана. Проект «Децентрализация и местное самоуправление», финансировавшийся USAID и реализованный Представительством Урбан Института в Кыргызской Республике, 2009. Архив Института политики развития.

Структура доходов также претерпела изменения как в сельских муниципалитетах, так и в городах. Доля собственных бюджетных доходов возросла в 2007 году и оставалась на этом уровне в 2008 году. В сельских муниципалитетах собственные доходы возросли за счет местных налогов.

**Таблица 3. Структура бюджетных доходов на примере 148 органов МСУ в 2007-2008 гг.**

	Сельские муниципалитеты			Города		
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Общегосударственные налоги	14%	15%	14%	10%	16%	17%
Местные налоги	7%	11%	12%	16%	15%	16%
Общие налоговые доходы (сумма 2 строк выше)	21%	26%	26%	26%	30%	34%
Неналоговые доходы	10%	9%	9%	15%	15%	11%
Доходы от операций с капиталом	0%	1%	1%	0%	1%	2%
Собственные доходы	31%	35%	36%	41%	47%	47%
Гранты из республиканского бюджета, включая выравнивающие гранты	69%	65%	64%	59%	53%	53%
Всего бюджетных доходов	100%	100%	100%	100%	100%	100%

После того как районные государственные администрации лишились собственных бюджетов в 2007 году, они обратились к Правительству КР с просьбой о возвращении районного бюджета, ссылаясь на то, что, работая с планами расходов, районные государственные администрации были не в состоянии должным образом реагировать на чрезвычайные ситуации, имевшие место в их регионах, а также на текущие незапланированные проблемы, возникающие в течение года. Правительство КР приняло к сведению эту просьбу и вновь внесло в бюджетное законодательство районный бюджет как местный, начиная с бюджетного цикла 2008 года. Однако на этот раз источники доходов для районных бюджетов были точно определены и отделены от источников доходов бюджетов МСУ.

Министерство финансов КР признало, что после осуществления реформы, количество МСУ, самостоятельных в плане собственных доходов из республиканского бюджета (не являвшихся получателями выравнивающих грантов), возросло в 2007 и 2008 гг. Однако после введения в 2009 году нового Налогового кодекса КР число органов МСУ, получавших выравнивающие гранты, возросло в связи с потерей их собственных доходов, что было вызвано сокращением количества местных налогов. Новый Налоговый кодекс КР сократил количество местных налогов, тогда как доли общегосударственных налогов направляемые МСУ, согласно ежегодному закону о республиканском бюджете, являются недостаточными для осуществления функций органами МСУ. К тому же они носят непредсказуемый характер в плане среднесрочной и долгосрочной перспективы. Кроме того, новый Налоговый кодекс КР не включает какие-либо положения, предоставляющие или делегирующие право МСУ на сбор местных налогов, такое полномочие лишь предполагается.

Подробнее о существующем финансовом потенциале органов МСУ см. раздел 3.3. «Политический, финансовый и кадровый потенциал местного самоуправления».

#### **ЧЕТВЕРТЫЙ ЭТАП (2008-2010 годы) – жесткая централизация власти и «угасание» активности местного самоуправления**

В новой Конституции КР, принятой в 2007 году, под давлением регрессивных сил были сданы две принципиально важные позиции, достигнутые в сфере децентрализации и развития местного самоуправления в прежние годы. Во-первых, был отменен принцип прямой выборности населением глав МСУ – айылных округов, поселков и городов районного значения, которые отныне, согласно ст. 95, должны были избираться только депутатами соответствующих местных кенешей по представлению соответственно Президента КР или главы местной государственной администрации. Фактически это означало введение системы назначения руководителей органов МСУ государством, точнее, администрацией Президента КР.

Во-вторых, была нивелирована роль представительного органа – местного кенеша. При установлении системы органов и должностных лиц органов МСУ, первыми указывались главы айылных округов, поселков и городов районного значения и мэры городов, а местные кенешы – представительные органы МСУ – шли вторыми. Хотя в мировой практике конституционализма и законодательства демократических государств определяется только роль и место представительных органов МСУ, которые затем, исходя из своих задач, состояния и потребностей, сами формируют выгодную им систему муниципальных органов и должностных лиц. Европейская хартия местного самоуправления, являющаяся сводом общепризнанных принципов о МСУ, также говорит о том, что самоуправление «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут

иметь подотчетные им исполнительные органы»<sup>1</sup>. Таким образом, изменение иерархии органов, осуществленное в Конституции КР 2007 года, напрямую указывало на предстоящую политику государства в отношении дальнейшего сужения роли представительных органов. Кроме того, Конституция КР 2007 года сохранила множественность органов МСУ. Так, ст. 94 давала возможность создавать, кроме кенешей и их исполнительных органов, также и другие органы МСУ. То есть складывался фундамент для создания альтернативных местному кенешу и его исполнительно-распорядительному органу структур.

Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99, помимо указанных конституционных ограничений, включал в себя ряд новшеств по организации работ как внутри самой системы МСУ, так и в сфере их отношений с местной государственной администрацией. По существу повсеместно было введено государственное управление, и всякое самоуправление угахло. Единственным достижением Закона стало установление «закрыто» перечня дел местного значения (собственных функций местного самоуправления).

В сфере финансово-бюджетных прав органы МСУ были поставлены в очень тяжелое положение. Новый Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года № 230 значительно сократил количество местных налогов: с 8 до 2. Причем оба эти налога в виду социальных обязательств государства были обременены большими изъятиями. Так, налог на недвижимость (как часть налога на имущество) обставлялся большими преференциями для собственников (особенно для сельской местности). Это значительно подорвало финансовую самостоятельность МСУ и увеличило количество бедных (дотационных) муниципалитетов.

#### **ПЯТЫЙ ЭТАП (с апреля 2010 года по настоящее время) – новые шансы для широкого развития местного самоуправления**

Ныне действующая Конституция КР от 27 июня 2010 года внесла некоторые изменения и поправки в Раздел «Местное самоуправление», определив в ст. 111, что систему органов местного самоуправления образуют:

- 1) местные кенешы – представительные органы МСУ;
- 2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы МСУ.

Конституция КР установила, что исполнительные органы МСУ и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам. В остальном Конституция отсылает к закону. Это создает уникальный для республики шанс создать новую правовую базу МСУ, учитывающую весь национальный и международный опыт строительства системы местного самоуправления. Новая правовая база могла бы создать широчайшие условия для политической, административной и финансовой автономии МСУ.

Во исполнение положений Конституции КР 15 июля 2011 года был принят Закон КР «О местном самоуправлении», который во многом сохраняет жесткое наблюдение государства за органами МСУ. Очевидно, что Правительство КР озабочено процессами стабилизации социально-политической обстановки в стране и намерено активно влиять на процессы самоуправления на постреволюционном этапе. Но новый Закон сохранил, по существу, прежний принцип формирования исполнительной власти МСУ: оставив право выдвигать кандидатуры глав исполнительных органов МСУ государственным чиновникам (премьер-министру – кандидатуры глав городских мэрий, а главам государственных администраций – кандидатуры глав исполнительных органов МСУ айылных аймаков). Часть экспертов считает, что ситуация вполне демократична и соответствует принципу политической автономии МСУ, так как право выдвижения кандидатов на пост главы исполнительного органа МСУ принадлежит также депутатам местных кенешей. Но выборы руководителей исполнительных органов МСУ, проходившие в стране в течение 2011-2012 гг., не оправдали надежды на то, что практика применения закона будет либеральной, что позиция местных кенешей окажется сильнее, чем позиция местных государственных администраций. Действительно, государственные администрации не всегда пользовались своим правом выдвижения, во многих случаях кандидатуры глав выдвигали местные кенешы, однако в результате практически половина выбранных глав оказалась ставленниками местных государственных администраций<sup>2</sup>.

Еще одной проблемой стало то, что Закон КР сохранил районные кенешы, назвав их органами МСУ. Это создало абсурдную ситуацию – районные кенешы являются некими представительными органами при территориальных подразделениях Правительства КР – местных государственных администрациях (МГА). МГА подотчетны только Правительству КР и не могут выступать в качестве исполнительного органа районных кенешей.

Таким образом, закон носит промежуточный, временный характер, о чем неоднократно заявляло инициировавшее его принятие Правительство КР. Если государственная власть подтверждает свою приверженность демократическому пути развития и провозглашенной в 2010 году подотчетности народу, то иного решения, кроме принятия содержательно нового закона о местном самоуправлении просто не может быть. А еще вернее было бы вернуться к вопросу о разработке Кодекса

<sup>1</sup> Европейская хартия о местном самоуправлении была принята в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Хартия является международным договором, следовательно, она имеет приоритет по отношению к национальному законодательству каждого из государств, ее подписавших и ратифицировавших. Кыргызстан не присоединился к Хартии, однако в течение многих лет провозглашает приверженность ее принципам.

<sup>2</sup> По данным Центральной избирательной комиссии КР. Результаты выборов глав 170 органов местного самоуправления в период с момента принятия Закона КР «О местном самоуправлении» (август 2011 г.) по 15 марта 2012 г. Доступно на сайте: [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)

о местном самоуправлении, где можно кодифицировать законодательство в сфере МСУ и комплексно урегулировать все общественные отношения в данной сфере.

Озабоченность вызывает и отсутствие государственной политики в сфере МСУ. К весне 2012 года стало ясно, что новое поколение власти за два года, прошедших с момента последнего политического кризиса 2010 года, не воспользовалось шансом изменить политику в сфере МСУ и сфокусировать ее на устойчивом развитии регионов через развитое местное самоуправление. Местное самоуправление не стало приоритетом внимания Жогорку Кенеша КР. В результате местное самоуправление как цель политики не было обозначено ни в одном программном документе нового Правительства КР. Более того, к весне 2012 года отсутствие государственной политики в сфере МСУ привело к очевидным последствиям в виде развала системы принятия решений в данной сфере на национальном уровне. Это выразилось в бессистемном реформировании государственных органов, уполномоченных осуществлять государственную политику в сфере МСУ. Национальное агентство по делам местного самоуправления было ликвидировано, а его полномочия и функции были «разорваны» между различными структурами. Так, полномочие разработки политики было передано отделу Аппарата Правительства КР без усиления потенциала и ресурсов (фактически, за данный вопрос в правительстве отвечает один человек, в круг обязанностей которого входит множество других оперативных вопросов, а потому разработка политики не может быть обеспечена в необходимой мере в силу недостаточности ресурсов).

Функция реализации политики была передана вновь созданному Государственному агентству по строительству и региональному развитию при Правительстве КР. Экспертное сообщество осталось в недоумении, каким образом строительство как одна из отраслей экономики в приоритетах Правительства КР оказалось более значимой, чем широчайшая сфера регионального развития, включающая политические, экономические, социальные, культурные и даже исторические аспекты управления страной. Тем не менее в момент завершения работы над настоящим Докладом весной 2012 года ситуация складывалась именно таким образом, что функции бывшего Национального агентства по делам местного самоуправления в усеченном виде были переданы Государственному агентству по строительству и региональному развитию, для которого местное самоуправление стало лишь одним из не самых приоритетных направлений работы. При этом часть функций по государственной политике в сфере МСУ отошла другим ведомствам. Например, вопросы муниципальной службы были переданы Государственной кадровой службе, которая традиционно занималась лишь государственными служащими и не имела соответствующих специалистов и экспертизы для существенного улучшения ситуации в сфере муниципальной службы (подробнее об этом см. раздел 3.3)<sup>1</sup>. В то же время Правительство КР почему-то включило в число срочных приоритетов реформу административно-территориального устройства, требующую больших средств, устойчивой системы управления и готовности сообществ.

В условиях отсутствия программных документов в сфере МСУ и наличия крайней потребности в продолжении реформы, со стороны некоторых депутатов Жогорку Кенеша КР стали предприниматься разрозненные попытки внесения изменений в и без того «лоскутную» законодательную базу по вопросам МСУ, что в целом усугубило ситуацию и дополнило ощущение хаоса как в отношениях государства с органами МСУ, так и в системе управления в целом. Дополнительно со стороны отдельных ведомств стали приниматься или предлагаться Правительству КР документы, призванные решать узкие интересы ведомств за счет местного самоуправления. К таким шагам можно отнести «молчаливое» переложение части ответственности за финансирование заработной платы учителей на местные бюджеты и непродуманное типовое штатное расписание, ущемившее возможности больших групп муниципалитетов. При этом в стране не оказалось политической силы ни в лице ассоциации муниципалитетов, ни в лице политиков, ни в лице государственных органов, способных аргументировать и защитить позицию органов МСУ.

Таким образом, к весне 2012 года можно было констатировать полное отсутствие концептуально сформулированной и практически выполняемой государственной политики в сфере местного самоуправления, что говорило, по крайней мере, о недопонимании со стороны Правительства КР роли МСУ в системе управления страной, его значения для достижения стабильности и устойчивого экономического роста.

Таким образом, вся 20-летняя история развития МСУ в Кыргызской Республике свидетельствует о том, что система самоуправления (так же, как и вся система государственного управления) подвергалась постоянным, резким, часто неоправданным и непоследовательным изменениям. Основной задачей этих перманентных изменений оставалось лишь обеспечение управляемости в условиях острых кризисных ситуаций в экономике и социальных отношений, которые неуклонно приобретали политический характер. Первоочередной задачей лиц, которые управляли страной в соответствующие периоды, оставалось удержание власти в руках любой ценой, в том числе за счет ее чрезмерной и неоправданной централизации, отказа от реформ в сфере МСУ либо полного игнорирования потребностей МСУ. Вопросы же обеспечения человеческого развития, развития системы местного самоуправления и т. д. в процессе разрешения указанной задачи, практически не рассматривались и находились на заднем плане. Особенно это было характерно для первого и второго этапов (1991-1997 гг.) и четвертого этапа (2008-2010 гг.), когда социально-экономическая ситуация была крайне тяжелой. Население городов и особенно сельских муниципалитетов было на грани нищеты. В таких условиях, когда государство при усиленной концен-

<sup>1</sup> В настоящее время в соответствии с Указом Президента КР «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» от 17 февраля 2012 года № 44 Аппаратами Президента и Правительства КР прорабатывается вопрос распределения остальных (стратегических) функций ликвидированного Национального агентства по делам местного самоуправления.

трации финансовых и организационных ресурсов не было способно удовлетворить даже самые скромные экономические потребности, о полноте реализации всех аспектов МСУ в контексте человеческого развития говорить не приходилось. Тем не менее следует отметить достаточно нейтральную позицию и даже определенную поддержку и доверие со стороны населения всем инициативам государства на первом, втором и третьем этапах становления и развития МСУ.

На третьем этапе (1997-2007 гг.) по мере общего укрепления экономики, а также демократизации выборных процессов (главы МСУ малых городов, поселков и сел стали избираться путем прямых выборов), появления частных собственников (среднего класса), уровень жизни поднялся, и интерес населения к выживанию стал замещаться интересом к собственному развитию. Именно в этот период, благодаря государству, создавшему достаточно благоприятную правовую среду для развития местного самоуправления, органы МСУ начали более активно влиять на условия жизни своих сообществ. Однако в 2007 году процессы укрепления системы МСУ стали поворачиваться вспять, местное управление стало огосударствляться, интересы человека вновь отступили на задний план перед необходимостью удержания власти в руках любой ценой. Политические события 2010 года не стали поводом для разворота государства в сторону поддержки МСУ и человеческого развития. К весне 2012 года шанс упрочить государство и создать в регионах более комфортные условия для человеческого развития через местное самоуправление, предоставленный историей, пока использован не полностью.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2 МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЯСНЕНИЯ

Индексы в Национальном докладе о человеческом развитии 2012 г. (Кыргызстан) рассчитаны с учетом отдельных новаций, введенных в Глобальный доклад о человеческом развитии в 2010 г.

**Индекс человеческого развития (ИЧР).** Изменения в ИЧР касались трех аспектов – выбора индикаторов, пороговых значений и функциональной формы. В новом ИЧР показатели грамотности и охвата образованием (совокупная доля учащихся) были заменены на среднее геометрическое (среднее арифметическое с весом 2/3 для грамотности давало больший вес достигнутым результатам, нежели будущим достижениям; в частности, с фактически 100% грамотностью населения Кыргызской Республики, ИЧР дает в настоящее время искаженную картину) на среднее и ожидаемое число лет образования соответственно. В части доходов показатель ВВП не был заменен показателем валового национального дохода (ВНД), поскольку довольно сложно оценить международные финансовые потоки в региональном разрезе. Пороговые значения, которые ранее были фиксированными, теперь устанавливаются на основе наблюдаемых максимальных значений. В части функциональной формы среднее арифметическое было заменено средним геометрическим. Такой подход устраняет проблему с совершенным замещением компонентов человеческого развития, а также уделяет большее внимание несбалансированному развитию, когда значения компонентов ИЧР значительно отличаются. Для вычисления индекса дохода, ВВП логарифмируется на 107 721 по всему динамическому ряду.

В области гендерного неравенства Глобальный доклад продолжил использовать **Индекс развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ)** и **Показатель расширения возможности женщин (ПРВЖ)**, адаптированный с учетом изменений в ИЧР. Так, для агрегации была применена функциональная форма среднего геометрического. Пороговые значения ожидаемой продолжительности жизни были установлены на наблюдаемые максимумы – 86,1 год для женщин и 79,5 лет для мужчин. Далее он рассчитывается как гибридный. Кроме того, так как анализ ИРГФ имеет смысл проводить только в сравнении, было рассчитано относительное падение ИРГФ по отношению к ИЧР<sup>1</sup>. Несмотря на некоторые несовершенства, ИРГФ и ПРВЖ позволяют в целом оценить динамику гендерного неравенства в Кыргызстане.

**Индекс многомерной бедности (ИМБ)** был адаптирован к условиям Кыргызстана. Для исчисления ИМБ в Кыргызстане в 2010 году использовались следующие показатели:

- I. Здоровье и питание:
  - 1) качество питания;
  - 2) доступ к услугам здравоохранения.
- II. Образование и занятость:
  - 3) охват обучением детей школьного возраста или число безработных взрослых;
  - 4) число лиц, не достигших необходимого уровня образования.
- III. Качество жилья:
  - 5) отсутствие доступа к чистой питьевой воде;
  - 6) отсутствие туалета.
- IV. Нестабильные материальные условия:
  - 7) уровень относительной бедности;
  - 8) наличие долгов, составляющих более чем 30% расходов.

При этом, бедным считается домохозяйство, если оно лишено 25% суммы всех показателей.

<sup>1</sup> Forsythe et al, 1998.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3 ИНДЕКС МНОГОМЕРНОЙ БЕДНОСТИ 2006-2010 гг.

Таблица 1. Компоненты Индекса многомерной бедности (ИМБ)

Группа	Наименование показателя
Здоровье	Потребление менее 2100 Ккал
	Не могут получить помощь врача
Образование	Дети школьного возраста не охвачены обучением или безработные взрослые
	Не достиг необходимого уровня образования
Развитие инфраструктуры	Открытый источник питьевой воды
	Туалет отсутствует
Материальная обеспеченность	Относительная бедность
	Долги более чем 30% расходов

Все индикаторы, необходимые для построения ИМБ для домохозяйства взяты из интегрированного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы. Индикаторы взвешиваются, затем рассчитываются баллы депривации для каждого домохозяйства в обследовании. Домохозяйства с баллом 2, что соответствует уровню депривации (бедности), по крайней мере, по двум индикаторам из восьми, рассматриваются как многосторонне бедные.

Таблица 2. Доля депривированных домохозяйств

Показатели депривации	Доля депривации по-казателя g0	Вклад показателя	Доля депривации по-казателя g0(k)
1. Потребление менее 2100 Ккал	0,423	0,407	0,157
2. Не могут получить помощь врача	0,018	0,024	0,009
3. Дети школьного возраста не охвачены обучением или безработные взрослые	0,035	0,037	0,014
4. Не достиг необходимого уровня образования	0,091	0,129	0,050
5. Открытый источник питьевой воды	0,080	0,119	0,046
6. Туалет отсутствует	0,029	0,038	0,015
7. Относительная бедность	0,067	0,162	0,063
8. Долги более чем 30% расходов	0,049	0,083	0,032

Таблица 3. Многомерная бедность, рассчитанная на основе 2 деприваций

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Число многомерно-бедных (q)	1300728	1106234	1139763	941297	976548
N (численность населения)	5189837	5224260	5274988	5418299	5477620
H (доля бедных)	0,251	0,212	0,216	0,174	0,178
A (доля деприваций)	0,274	0,277	0,283	0,280	0,271
ИМБ=m(g0(k))	0,069	0,059	0,061	0,049	0,048

Таблица 4. Многомерная бедность по территории (2 депривации)

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Кыргызская Республика	0,069	0,059	0,061	0,049	0,048
Город	0,046	0,036	0,041	0,030	0,039
Село	0,082	0,071	0,072	0,059	0,054
Баткенская область	0,089	0,061	0,065	0,100	0,087
Город	0,087	0,042	0,047	0,052	0,052
Село	0,090	0,067	0,071	0,115	0,098
Джалал-Абадская область	0,069	0,069	0,062	0,027	0,041
Город	0,072	0,067	0,046	0,020	0,033
Село	0,068	0,070	0,068	0,029	0,044
Иссык-Кульская область	0,064	0,058	0,074	0,050	0,036
Город	0,044	0,046	0,059	0,049	0,035
Село	0,072	0,063	0,081	0,051	0,036
Нарынская область	0,123	0,103	0,087	0,077	0,112
Город	0,096	0,117	0,115	0,104	0,132
Село	0,129	0,100	0,081	0,072	0,108
Ошская область (вкл. г. Ош)	0,110	0,086	0,087	0,070	0,061
Город	0,069	0,043	0,051	0,035	0,074
Село	0,124	0,101	0,099	0,081	0,056
Таласская область	0,047	0,035	0,057	0,034	0,035
Город	0,039	0,026	0,030	0,025	0,015
Село	0,048	0,037	0,062	0,036	0,038
Чуйская область	0,025	0,029	0,031	0,036	0,033
Город	0,028	0,022	0,029	0,032	0,026
Село	0,024	0,031	0,032	0,036	0,034
г. Бишкек	0,021	0,019	0,030	0,022	0,022

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4 МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА

Выборка (количество опрошенных) опроса составила 1900 респондентов, из них 1700 – рядовые граждане (представители домохозяйств) и 200 – представителей органов МУ. Численность выборки была рассчитана Национальным статистическим комитетом КР по заказу ИПР и базировалась на уникальных вопросах, содержащихся в предыдущих социологических опросах, посвященных системе местного самоуправления.

Выборка в 10 городах Кыргызстана: 593 домохозяйства и 60 представителей органов МСУ. В городах (кроме Бишкека) было опрошено равное количество домохозяйств во всех общеизвестных жителям районах города. Старт – центр района (квартал от центра); направления – север, юг, запад, восток. Из числа представителей органов местного самоуправления были опрошены мэр или вице-мэр, 2-3 специалиста (начальники, сотрудники отделов и департаментов), депутаты местных кенешей.

Выборка в селах: в двух селах айыльного округа – центральная усадьба и самое меньшее село. Старт – здание айыл окмоту и офис (контора) старосты в маленьком селе, направление (квартал от здания в разных направлениях) – север, юг, запад, восток. Шаг – 5 домохозяйств в шахматном порядке. Из числа представителей органов местного самоуправления в селах были 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.

Опрос проводился преимущественно в выходные дни или в рабочие дни после 16:00, когда дома находятся не только пенсионеры, домохозяйки, безработные, но и работающие члены семей. Опрос проводился среди совершеннолетних (старше 18-ти лет). В домохозяйстве (доме или квартире) опрашивался один человек.

Далее данные были введены в таблицы Excel, проверены (чистка базы) и обработаны с помощью программы SPSS.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5 ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Таблица 1. Основные данные по Кыргызстану

	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 <sup>3</sup> г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Площадь, тыс. кв. км	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9
Плотность постоянного населения (человек на 1 кв. км на конец года)	23	25	26	26	27	27	27	27	28
Постоянное население, на конец года, млн человек	4,6	4,9	5,2	5,2	5,3	5,3	5,4	5,5	5,6
Дети и подростки (0-15 лет) (в %)	38,0	36,7	33,3	32,9	32,7	32,5	32,3	32,3	32,4
Лица старше трудоспособного возраста (в %) <sup>1</sup>	9,2	8,8	8,1	8,1	8,1	8,1	8,2	6,6	6,6
Сельское население (в %)	64,7	65,3	65,4	65,6	65,8	65,9	65,9	66,0	66,1
Городское население (в %)	35,3	34,7	34,6	34,4	34,2	34,1	34,1	34,0	33,9
Мужчины (в %)	49,2	49,4	49,4	49,3	49,3	49,3	49,4	49,4	49,4
Женщины (в %)	50,8	50,6	50,6	50,7	50,7	50,7	50,6	50,6	50,6
Кыргызы (в %)	60,3	65,7	68,4	68,9	69,2	71,0	71,3	71,7	72,2
Русские (в %)	15,7	11,7	9,5	9,1	8,7	7,8	7,5	7,2	6,9
Узбеки (в %)	14,2	13,9	14,3	14,4	14,5	14,3	14,4	14,4	14,3
Украинцы (в %)	1,6	0,9	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Татары (в %)	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
Дунгане (в %)	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Уйгуры (в %)	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Турки (в %)	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Корейцы (в %)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Немцы (в %)	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Другие национальности (в %)	3,6	3,3	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6
Младенческая смертность (на 1000 родившихся) <sup>2</sup>	28,1	22,6	29,7	29,2	30,6	27,1	25,0	22,8	21,1
Детская смертность (на 1000 родившихся) <sup>2</sup>	41,3	33,2	35,1	35,3	35,3	31,5	29,3	26,5	24,5
Естественный прирост (тыс. человек)	80,4	62,7	72,9	82,2	85,1	89,6	99,6	109,9	113,7
Миграционная убыль (тыс. человек)	-18,9	-22,6	-27,0	-31,0	-50,6	-37,8	-29,6	-50,6	-39,4
Трудоспособное население (на конец года, млн. человек) <sup>1</sup>	2,4	2,7	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,4
Количество занятых (млн. человек) <sup>4</sup>	1,6	1,8	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Уровень зарегистрированной безработицы на конец года (в %)	2,9	3,0	3,0	3,2	3,0	2,8	2,5	2,6	2,5
Уровень общей безработицы (в среднем за год, в %) <sup>4</sup>	5,7	7,5	8,1	8,3	8,2	8,2	8,4	8,6	8,5

<sup>1</sup> Согласно разъяснению Министерства труда, занятости и миграции КР в 2011 г., к населению в трудоспособном возрасте с 2011 г. относятся мужчины в возрасте 16-62 года и женщины – 16-57 лет (до 2011 г. границы трудоспособного возраста для мужчин составляли 16-59 лет, для женщин – 16-54 года). К населению старше трудоспособного возраста с 2011 г. относятся мужчины в возрасте 63 года и старше; женщины – 58 лет и старше (до 2011 г., соответственно, мужчины – 60 лет и старше; женщины – 55 лет и старше).

<sup>2</sup> Увеличение младенческой и детской смертности связано с переходом страны с 2004 г. на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, когда в органах ЗАГС началась регистрация смерти новорожденных с очень низкой массой тела (от 500 до 1000 г.) и дополнительными признаками жизни.

<sup>3</sup> Данные о национальном составе приведены по итогам переписи населения и жилищного фонда 2009 г.

<sup>4</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

**Таблица 2. Индекс человеческого развития (ИЧР)**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет) <sup>1</sup>	66,0	68,5	67,9	67,7	67,8	68,4	69,1	69,3	69,6
2	Уровень грамотности взрослого населения (в %)	97,3	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	99,2	99,2	99,2
3	Совокупная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений (в % от численности населения в возрасте 7-24 лет)	63	70	69	69	69	68	68	68	69
4	Реальный ВВП на душу населения (ППС <sup>3</sup> , \$ США)	1000	1332	1728	1813	2029	2229	2305	2273	
5	Индекс ожидаемой продолжительности жизни	0,726	0,765	0,756	0,752	0,754	0,763	0,774	0,778	
6	Индекс уровня образования	0,783	0,833	0,827	0,823	0,826	0,819	0,820	0,820	
7	Индекс дохода	0,330	0,371	0,408	0,415	0,431	0,445	0,449	0,447	
8	Индекс человеческого развития <sup>2</sup>	0,572	0,618	0,634	0,636	0,645	0,653	0,658	0,658	

<sup>1</sup> Некоторое снижение показателя связано с переходом страны (с 2004 г.) на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, и, соответственно, младенческой и детской смертности.

<sup>2</sup> Расчет произведен по средней геометрической вместо среднего арифметического.

<sup>3</sup> Паритет покупательной способности.

**Таблица 3. Гуманитарное развитие**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет) <sup>1</sup>	66,0	68,5	67,9	67,7	67,8	68,4	69,1	69,3	69,6
2	Материнская смертность (на 100 000 детей, родившихся живыми)	44,3	45,5	60,1	55,5	51,9	55,0	63,5	51,3	54,8
3	Количество человек (на 1 врача)	306	343	384	395	405	404	413	410	417
4	Ученые и техники (на 1000 человек)	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
5	Количество поступивших в учебные заведения (в % от числа населения в возрасте 7-24 лет)	63	70	69	69	69	68	68	68	69
6	Общий показатель поступления в вузы (всего, в % поступивших от числа населения в возрасте 17 лет)	20	49	54	46	47	40	41	39	44
7	Доля женщин, поступивших в вузы (в % из числа поступивших)	51	51	56	57	57	55	53	54	56
8	Ежедневные газеты (годовой тираж на 100 человек)	35	27	10	3	3	3	15	25	21
9	Телевизоры (на 100 человек)	14	9	5	6	7	7	7	7	7
10	Реальный ВВП на душу населения (ППС, \$ США)	1000	1332	1728	1813	2029	2229	2305	2273	
11	ВВП на душу населения (\$ США по методу «Атлас»)	350	280	450	500	620	790	870	840	

<sup>1</sup> Некоторое снижение показателя связано с переходом страны (с 2004 г.) на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, и, соответственно, младенческой и детской смертности.

Таблица 4. Человеческие бедствия

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Показатель распространенности бедности (в % от численности населения) <sup>1</sup>	57,3	52,0	43,1	39,9	35,0	31,7	31,7	33,7	36,8
2	Уровень официальной безработицы (% всего)	2,9	3,0	3,0	3,2	3,0	2,8	2,5	2,6	2,5
3	В том числе среди молодежи 16-29 лет (в % к экономически активному населению этого возраста) <sup>2</sup>	3,3	3,2	3,1	3,4	3,2	3,2	2,9	2,8	2,7
4	Зарплата женщин (в % от зарплаты мужчин)	73	68	63	66	67	67	64	64	78
5	Индекс потребительских цен (декабрь, в % к декабрю предыдущего года)	132,1	109,6	104,9	105,1	120,1	120,0	100,0	119,2	105,7
6	Номинальный курс доллара США к сому (средний за период)	10,82	47,72	41,01	40,16	37,31	36,57	42,89	45,96	46,14
7	Число потерянных лет в связи с преждевременной смертью	21	19	20	20	20	19	20	20	20
8	Дорожно-транспортные травмы (на 100 000 человек)	78	67	49	73	86	67	79	77	100
9	Заявленные случаи изнасилования (на 100 000 женщин 15-59 лет)	26	23	19	17	16	18	18	17	19
10	Выброс сернистого ангидрида и окислов азота (кг, на душу населения) <sup>3</sup>	7,3	4,0	2,1	2,1	2,0	2,4	2,2	1,8	2,1
11	Выброс окиси углерода (кг, на душу населения) <sup>3</sup>	1,6	0,6	0,7	0,9	0,9	0,6	0,6	0,7	0,9

<sup>1</sup> Результаты многоцелевого обследования бедности проекта Всемирного банка, за 1993 г. – данные первого обследования, проведенного осенью 1993 г., за 1995 г. – данные обследования, проведенного весной 1996 г., за 1996-1999 гг. – осенью соответствующего года. Изменение показателей за 1996-1998 гг. связано с пересчетом черты бедности, в которой была изменена структура затрат на питание. Необходимость внесения изменений связана с экономическим кризисом в 1998г. (кризис оказал непосредственное влияние на изменение структуры потребления из-за увеличения доли расходов на продукты питания за счет остальных расходов). Данные за 2000-2002 гг. рассчитаны по результатам обследований бюджетов 3 тыс. домохозяйств.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Учтено только от стационарных источников.

Таблица 5. Тенденции человеческого развития

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет) <sup>1</sup>	66,0	68,5	67,9	67,7	67,8	68,4	69,1	69,3	69,6
2	Показатель поступления в вузы на стационарное обучение (в % от общего поступления)	76	59	57	60	62	70	71	65	55
3	Реальный ВВП на душу населения (ППС, \$ США)	1000	1332	1728	1813	2029	2229	2305	2273	
4	ВВП на душу населения (\$ США по методу «Атлас»)	350	280	450	500	620	790	870	840	
5	Общие расходы на образование (% от ВВП)	7,1	3,7	5,2	5,8	6,6	6,2	7,0	6,2	7,8
6	Общие расходы на охрану здоровья (% от ВВП)	4,3	2,2	2,6	3,0	3,1	2,9	3,5	3,6	3,9

<sup>1</sup> Некоторое снижение показателя связано с переходом страны (с 2004 г.) на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, и, соответственно, младенческой и детской смертности.

Таблица 6. Различия между мужчинами и женщинами (женщины – мужчины, в %)

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Ожидаемая продолжительность жизни	115	112	112	114	113	113	112	113	112
2	Население (на конец года)	103	103	103	103	103	103	103	103	103
3	Неграмотность взрослого населения <sup>1</sup>	–	–	–	–	–	271	200	200	200
4	Совокупная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений (в %)	104	101	105	106	106	105	103	103	103
5	Поступления в средние учебные заведения	102	97	102	103	99	97	99	97	98
6	Законченное среднее образование	108	106	104	99	101	100	98	97	98
7	Поступление в университеты (или эквивалентные вузы) на стационарное отделение	162	127	124	136	141	76	119	125	138
8	Поступление в вузы по изучению естественных и прикладных наук	213	228	197	164	238	258	261	179	234
9	Рабочая сила	96	83	75	74	73	75	73	72	72
10	Занятость в несельскохозяй. секторе <sup>2</sup>	96	75	76	74	72	73	73	73	71
11	Безработица	146	132	92	86	86	96	97	93	93
12	Зарплата	73	68	63	66	67	67	64	64	78

<sup>1</sup> Данные национальных переписей населения 1999 г. и 2009 г. по лицам в возрасте 15 лет и старше.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

Таблица 7. Положение женщин

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет) <sup>1</sup>	70,4	72,4	71,9	72,1	72,2	72,6	73,2	73,5	73,7
2	Средний возраст при первом браке (лет)	21,4	22,4	23,2	23,4	23,4	23,4	23,4	23,5	23,4
3	Уровень материнской смертности (на 100 000 детей, родившихся живыми)	44,3	45,5	60,1	55,5	51,9	55,0	63,5	51,3	54,8
4	Уровень младенческой смертности (на 1 000 родившихся) <sup>2</sup>	28,1	22,6	29,7	29,2	30,6	27,1	25,0	22,8	21,1
5	Уровень детской смертности (на 1000 родившихся) <sup>2</sup>	41,3	33,2	35,1	35,3	35,3	31,5	29,3	26,5	24,5
6	Поступление в средние учебные заведения (в %)	71	51	67	65	64	64	65	66	69
7	Выпускники с законченным средним образованием (в % женщин в обычном выпускном возрасте)	65	44 <sup>1</sup>	61	57	58	59	55	59	60
8	Поступление на стационарное обучение в вузы (в % к общему поступлению)	66	56	55	58	59	43	54	56	58
9	Поступление в вузы по изучению естественных и прикладных наук (% женщин в вузах)	25	33	27	24	25	17	22	18	28
10	Женская рабочая сила (в % от общей рабочей силы) <sup>3</sup>	49	45	43	42	42	43	42	42	42
11	Административный и руководящий персонал (% женщин)	36	30	38	39	38	38	36	37	36
12	Парламент (% мест, занимаемых женщинами)	5	5	–	–	27	26	26	24	21

<sup>1</sup> Некоторое снижение показателя связано с переходом страны (с 2004 г.) на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, и, соответственно, с младенческой и детской смертности.

<sup>2</sup> Увеличение младенческой и детской смертности связано с переходом страны с 2004г. на критерии живорождения, рекомендованные ВОЗ, когда в органах ЗАГС началась регистрация смерти новорожденных с очень низкой массой тела (от 500 до 1000 г) и дополнительными признаками жизни.

<sup>3</sup> Источник данных: 1995-2000гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

**Таблица 8. Демография**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Показатель общей плодовитости	3,1	2,4	2,5	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1	3,1
2	Показатель плодовитости во временном срезе (в % от 1990 г.)	86	67	69	75	75	78	81	86	85
3	Показатель иждивенчества (на конец года, в %)	70	66	57	56	55	54	53	53	53
4	Население в возрасте 65 лет и старше (на конец года, в %)	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	4,8	4,5	4,4	4,3
Ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет (число лет)										
5	Мужчины	14,4	15,6	15,0	14,9	14,9	15,2	15,3	15,4	15,3
6	Женщины	18,7	18,7	18,7	19,2	19,0	19,0	19,2	19,4	19,4
8	Постоянное население (на конец года, млн чел.)	4,6	4,9	5,2	5,2	5,3	5,3	5,4	5,5	5,6
9	Годовой прирост населения (в %)	1,6	1,0	1,0	1,1	0,8	1,1	1,3	1,1	1,4

**Таблица 9. Медицина и охрана здоровья**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Число потерянных лет в связи с преждевременной смертью	21	19	20	20	20	19	20	20	20
2	Смерть от широко распространенных болезней <sup>1</sup> (в % от общего числа)	47	54	56	56	56	57	58	58	59
3	Из них смерть от злокачественных опухолей (в % от общего числа умерших)	8	9	8	8	8	8	9	9	9
4	Заболеваемость СПИДом (носители ВИЧ-инфекции на 100 000 человек)	0,04	0,33	3,3	4,7	7,9	10,5	12,5	10,2	10,8
5	Потребление алкоголя (литров на взрослого человека)	3,6	4,1	6,6	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
6	Потребление табака (кг на взрослого человека)	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7	Количество человек на 1 врача	306	343	384	395	405	404	413	410	417
8	Медицинские услуги, оплачиваемые службой социального страхования (в %) <sup>2</sup>	–	–	10,8	9,7	8,4	9,9	8,5	9,8	9,2
9	Государственные расходы на охрану здоровья (в % от общих государственных расходов)	13,6	11,5	11,3	12,1	11,2	10,3	10,7	10,0	10,3
10	Общие расходы на охрану здоровья (в % от ВВП)	4,3	2,2	2,6	3,0	3,1	2,9	3,5	3,6	3,9

<sup>1</sup> Болезни системы кровообращения и новообразования.

<sup>2</sup> Финансирование медицинских услуг из Фонда обязательного медицинского страхования, в %к общим расходам на здравоохранение.

Таблица 10. Образование

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Показатель поступления в учебные заведения (в % численности населения в возрасте 7-24 лет)	63	70	69	69	69	68	68	68	69
2	Законченное среднее стационарное образование (в %)	87	91	96	95	96	94	93	93	92
3	Законченное среднее техническое образование (% от всего среднего образования высшей ступени)	38	24	22	21	12	18	20	18	26
4	Количество вузов	32	45	51	47	49	50	54	56	54
5	Поступление в вузы на стационарное обучение (в %)	75	59	57	60	64	70	71	65	55
6	Поступление в вузы с естественным и прикладным образованием (в % от общего числа)	7	8	4	4	4	3	2	2	3
7	Расходы на высшее образование (% от государственных расходов на образование)	8,2	14,7	18,9	18,0	15,9	16,4	15,6	15,5	12,6
8	Государственные расходы на студента вуза (млн сомов)	87,5	337,5	930,5	1135,2	1459,4	–			
9	Общие расходы на образование (в % от ВВП)	7,1	3,7	5,2	5,8	6,6	6,2	7,0	6,2	7,8
10	Государственные расходы на образование (в % от ВВП)	6,6	3,5	4,7	5,5	6,5	5,9	6,2	5,8	7,2

Таблица 11. Формирование человеческого капитала

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
	Совокупная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений (% от числа населения в возрасте 7-24 лет)									
1	Оба пола	63	70	69	69	69	68	68	68	69
2	Мужчины	62	70	68	67	67	66	67	67	68
3	Женщины	64	71	71	70	71	69	69	69	70
4	Число общественных организаций (без политических)	885	3759	10515	11892	13394	13491	14211	14998	15676
5	Ученые и техники (на 1000 человек)	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
6	Расходы на исследование и развитие <sup>1</sup> (в % от ВВП)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
7	Выпускники средних учебных заведений (в % от населения в выпускном возрасте)	45	43	60	58	58	59	56	60	60
8	Выпускники вузов (% от населения в выпускном возрасте)	10	21	35	33	28	33	38	33	36
9	Выпускники естественно-технических и математических специальностей (% от общего количества выпускников) Оба пола	28	20	18	21	20	21	20	20	19
10	Мужчины	13	11	12	14	13	13	14	13	13
11	Женщины	12	9	7	7	7	8	6	7	6
12	Число лиц, имеющих высшее образование (в % от населения в возрасте 15 лет и старше) <sup>2</sup>	10,8	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	12,4	12,4	12,4

<sup>1</sup> Государственные расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки.

<sup>2</sup> Данные национальных переписей населения 1999 и 2009 гг. по лицам в возрасте 15 лет и старше.

**Таблица 12. Занятость**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Рабочая сила (в % от всего населения) <sup>1</sup>	39	39	44	44	45	45	45	41	45
	Рабочие, занятые в:									
2	сельском хозяйстве (в %)	47	53	38	36	35	35	32	31	31
3	промышленности (в %)	17	10	18	19	20	20	21	21	21
4	сфере услуг (в %)	36	37	44	45	45	45	46	48	48
5	Соотношение будущей заменяемой рабочей силы (на конец года)	191	179	149	147	145	144	142	144	146
6	Количество рабочих часов в неделю (на чел., в производстве)	36	35	38,1	37,9	37,9	38,3	37,8	37,9	37,8

<sup>1</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

**Таблица 13. Безработица**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число официальных безработных (тыс. чел.)										
1	Оба пола	50,4	58,3	68,0	73,4	71,3	67,2	61,4	63,4	61,1
2	Мужчины	20,5	27,1	32,2	35,5	35,5	33,5	30,1	30,0	29,3
3	Женщины	29,9	31,2	35,8	37,9	35,8	33,7	31,3	33,4	31,7
4	Молодежь	20,3	23,2	25,2	28,3	27,9	27,9	26,3	25,8	24,9
5	Юноши	8,9	10,6	12,6	13,7	13,9	14,3(11,7)	13,4	12,8	12,5
6	Девушки	11,4	12,6	12,5	14,6	14,0	13,6(16,3)	12,9	13,0	12,4
7	Уровень официальной безработицы (всего в %)	2,9	3,0	3,0	3,2	3,0	2,8	2,5	2,6	2,5
8	Всего безработных, включая само- стоятельно ищущих работу (тыс. чел.)	100,0	144,3	183,5	188,9	191,1	195,6	203,7	212,3	212,4
Продолжительность официальной безработицы (в %):										
9	До 6 месяцев	74	40	37	45	43	31,7	49,9	36,8	32,3
10	От 6 до 12 месяцев	17	30	26	29	24	24,7	19,8	22,7	23,1
11	Более 12 месяцев	9	30	37	26	33	43,6	30,3	41,6	44,7
Соотношение безработных (% от общей численности безработных) <sup>1</sup> :										
12	Мужчины	41	46	52	54	54	51	51	52	52
13	Женщины	59	54	48	46	46	49	49	48	48

<sup>1</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

**Таблица 14. Военные расходы и неравномерность использования ресурсов**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г. <sup>1</sup>
1	Военные расходы (в % от ВВП)	1,6	1,7	1,4	1,4	1,2	1,2	1,4	1,4	
2	Военные расходы (в % от расходов на образование и медицину, вместе взятых)	14,8	31,7	20,3	17,9	12,9	14,2	15,1	13,2	

<sup>1</sup> С 2011 г. отдельной строкой не выделяется, Центральным казначейством при Министерстве финансов.

**Таблица 15. Баланс природных ресурсов**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Общая площадь страны (тыс. кв. км)	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9	199,9
2	Плотность постоянного населения (чел. на 1 кв. км на конец года)	23	25	26	26	27	27	27	27	28
3	Пахотные и постоянно засеянные земли (в % от общей площади)	7	7	7	6	6	6	6	6	6,8
4	Сенокосы (в % от общей площади)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5	Леса и лесопосадки (в % от общей площади)	7	8	8	8	8	8	8	8	8
6	Орошаемые земли (в % от всех пахотных земель)	64	66	66	66	66	66	68	68	68
7	Внутреннее обновление водных ресурсов на душу населения (1000 куб. м в год)	2,7	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	–	–	–
8	Ежегодный забор воды (в % от всех водных ресурсов)	95	67	66	68	71	71	–	–	–
9	На душу населения (куб. м)	2426	1638	1534	1122	1629	1604	1405	1395	1555
10	Количество заповедников и природных парков	7	12	16	16	17	17	17	19	19

**Таблица 16. Национальные счета доходов**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Сельскохозяйственное производство (в % от ВВП)	40,6	34,2	28,5	28,7	26,9	23,5	18,8	17,5	18,0
2	Промышленность (в % от ВВП)	12,0	25,0	17,3	14,8	13,1	15,1	16,9	20,7	20,7
3	Услуги (в % от ВВП)	33,6	29,6	40,7	41,3	42,9	43,0	46,6	46,1	44,9
4	Потребление:	94,5	85,7	102,1	113,1	104,6	110,1	96,7	102,7	102,6
5	частное (в % от ВВП)	75,0	65,7	84,5	95,2	87,5	92,6	78,3	84,6	84,1
6	государственное (в % от ВВП)	19,5	20,1	17,6	17,9	17,1	17,5	18,4	18,1	18,5
7	Общие внутренние инвестиции (в % от ВВП)	18,4	20,0	16,4	24,2	26,6	29,0	27,3	27,4	25,3
8	Общие внутренние сбережения (в % от ВВП)	9,3	14,4	8,2	10,8	20,7	16,7	25,1	20,8	
9	Доход (ГБ) от налогов (в % от ВВП)	15,1	11,7	16,2	17,6	18,7	19,1	17,9	17,9	19,4
10	Расходы центрального правительства (в % от ВВП) (ГБ)	28,6	17,3	20,0	22,2	25,3	24,0	29,1	31,2	33,5
11	Экспорт товаров и услуг (в % от ВВП)	29,5	41,8	38,3	41,7	52,9	53,7	54,7	51,6	57,2
12	Импорт товаров и услуг (в % от ВВП)	42,4	47,6	56,8	79,0	84,1	92,6	78,7	81,7	85,5

Таблица 17. Тенденции в развитии экономики

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Индекс потребительских цен (декабрь, в % к декабрю предыдущего года)	132,1	109,6	104,9	105,1	120,1	120,0	100,0	119,2	105,7
2	Доход (ГБ) от налогов (в % ВВП)	15,1	11,7	16,2	17,6	18,7	19,1	17,9	17,9	19,4
3	Прямые налоги (в % от всех налогов)	50,0	38,4	45,9	44,3	42,4	45,3	47,2	49,2	49,7
4	Общий излишек / дефицит бюджета (в % от ВВП)	-11,5	-2,0	0,2	-0,2	0,1	0,8	-1,5	-4,9	-4,9
5	Объем денежной массы (M2) <sup>1</sup> (млн сомов на конец года)	2754,0	7367,5	21295,9	32280,9	43018,0	48453,2	57126,4	69207,7	79527,8
6	Уровень банковских процентов <sup>2</sup>	46,0	38,3	4,1	3,2	8,8	15,2	0,9	5,5	13,6
7	Торговый баланс (млн \$ США) <sup>3</sup>	-113,4	-47,1	-514,7	-1040,0	-1467,4	-2216,8	-1367,2	-1466,9	-2019,0
8	Объем эмиссии государственных ценных бумаг (млн сомов) <sup>4</sup>	185,2	563,2	1395,1	1274,7	1647,6	2960,3	4567,8	4596,7	6204,3

<sup>1</sup> Совокупная денежная масса.

<sup>2</sup> Учетная ставка Национального банка КР, которая характеризует минимальный уровень стоимости денег. В 2000 г. она сложилась в размере 38,3% в результате стабилизации финансовой ситуации на финансовом рынке.

<sup>3</sup> С 1997 г., включая объемы внешней торговли физических лиц.

<sup>4</sup> В этой позиции показан объем продаж государственных ценных бумаг (ГКВ). С 2010г., включая ГКВ и ГКО.

Таблица 18. Ослабление социальной структуры

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Осужденные (на 100 000 человек населения в возрасте 14-ти лет и старше)	580	617	371	368	340	284	258	218	238
2	Несовершеннолетние осужденные (в % от общего числа осужденных)	7	6	7	7	7	6	4	4	5
3	Умышленные убийства (на 100 000 человек)	12	8	7	6	6	5	6	6	6
4	Самоубийства (на 100 000 человек) <sup>1</sup>									
5	Оба пола	13	10	9	9	9	9	9	9	9
6	Мужчины (на 100 000 человек)	21	17	15	14	14	14	14	15	13
7	Женщины (на 100 000 человек)	6	4	3	4	4	3	4	4	4
8	Заявленные случаи изнасилования (на 100 000 женщин 15-59 лет)	26	23	19	17	16	18	18	17	19
9	Общее количество преступлений	41008	38620	33277	31392	29151	29519	29715	35528	30520
10	Преступления, связанные с наркотиками	2623	3539	2565	2437	1996	1905	1887	1543	1924
11	Экономические преступления	2647	3155	2971	3119	2916	2139	2648	2349	1885
12	Уровень раскрываемости преступлений	61,1	77,2	63,7	63,3	66,5	64,9	64,8	49,2	60,6
13	Число эмигрантов (человек)	37302	27887	30741	34423	54608	41287	33380	54531	45740
14	Разводы (в % от заключенных браков)	22	22	16	16	17	17	16	16	15
15	Внебрачные дети (в %)	19	32	33	32	32	30	31	31	30

<sup>1</sup> Некоторые изменения данных связаны с ретроспективными пересчетами от итогов переписи населения и жилищного фонда 2009 г.

**Таблица 19. Богатство, бедность и социальные инвестиции**

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Реальный ВВП на душу населения (ППС, \$ США)	1000	1332	1728	1813	2029	2229	2305	2273	
2	ВВП на душу населения (\$ США по методу «Атлас») <sup>1</sup>	350	280	450	500	620	790	870	840	
3	Процент промышленного ВВП (в %)	12	25,0	17,3	14,8	13,1	15,1	16,9	20,7	20,7
4	Участие в доходе: соотношение между наивысшими 20% и самыми низкими 20%	7,1	10,9	9,9	8,9	9,2	6,2	6,9	6,9	7,3
5	Расходы по социальному страхованию (в % от ВВП) <sup>2</sup>	0,1	0,2	0,1	0,0	–	–	–	–	–
6	Общие расходы на образование (в % от ВВП)	7,1	3,7	5,2	5,8	6,6	6,2	7,0	6,2	7,8
7	Общие расходы на охрану здоровья (в % от ВВП)	4,3	2,2	2,6	3,0	3,1	2,9	3,5	3,6	3,9
8	Среднедушевой доход (сомов на душу населения)	150,6	495,5	955,9	1111,5	1417,3	2028,6	2311,9	2494,4	2936,4
9	Доход в 20% беднейших домохозяйств (сомов на душу населения в группе)	58,5	162,6	310,4	359,4	515,8	916,7	901,3	897,5	1153,0
10	Расходы на питание (в % от общих расходов домохозяйств)	48,0	44,4	47,5	43,7	45,6	48,5	48,4	45,1	42,5

<sup>1</sup> Изменение данных в связи с изменением методологии расчетов.

<sup>2</sup> С 2006 г. расходы по социальному страхованию не выделяются, включаются в расходы на социальную защиту.

**Таблица 20. Преодоление внутренней и внешней изолированности**

№		1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Радиоприемные устройства (на 100 чел.)	13	8	5	5	5	5	5	5	5
2	Телевизоры (на 100 чел.)	14	9	5	6	7	7	7	7	7
3	Посещение кинотеатров в год (на 1 чел.)	0,1	0,1	0,1	0,04	0,04	0,03	0,04	0,07	0,08
4	Посещение музеев в год (на 1 чел.)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5	Зарегистрированные пользователи библиотек (на 1 чел.)	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
6	Ежедневные газеты (годовой тираж на 100 чел.)	35	27	10	3	3	3	15	25	21
7	Опубликованные книги (число изданий на 100 000 чел.) <sup>1</sup>	7	9	14	11	13	17	16	15	32
8	Отправление писем (на душу населения)	2	1	1	1	1	1	0,4	0,3	0,3
9	Междугородние звонки (единиц на душу населения)	7	9	15	15	12	10	8	6	5
10	Телефоны (на 100 чел.) <sup>2</sup>	8	8	19	32	50	74	88	105	121
11	Автомобили (на 100 чел.)	4	4	4	4	4	6	6	6	6

<sup>1</sup> За 1994-1998 гг. данные только по АО «Акыл».

<sup>2</sup> Начиная с 2005 г., включены сотовые телефонные аппараты.

Таблица 21. Потребление энергии<sup>1</sup>

№		1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Потребление энергии (всего, в тыс. тонн нефтяного эквивалента)	7486,2	2384,2	2402,3	2658,4	2694,3	2952,8	2735,7	3010,5	...	...
2	Потребление энергии (в кг нефтяного эквивалента, на душу населения)	1692,6	519,4	488,7	516,8	518,9	564,1	518,3	565,7	...	...
3	Потребление энергии (в кг нефтяного эквивалента, на 1000 \$ ВВП, в постоянных ценах 2005 года PPP)	675,6	424,4	325,5	299,1	294,1	296,9	253,8	271,4	...	...
4	ВВП на единицу энергопотребления (в постоянных ценах 2005 года, ППС в \$ США, на кг нефтяного эквивалента)	1,5	2,4	3,1	3,3	3,4	3,4	3,9	3,7	...	...
5	Ежегодные изменения в потреблении энергии (в % к предыдущему году)		-14,7	-0,4	-2,9	1,4	9,6	-7,4	10,0	...	...

<sup>1</sup> Показатели изменены в соответствии с изменением методологии расчета.

Таблица 22. Рост урбанизации

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Население самых больших городов – г. Бишкек и г. Ош (в % от городского постоянного населения страны на конец года)	55	57	57	57	58	58	58	58	58
2	Наибольшие города с наибольшей плотностью постоянного населения (г. Бишкек, число человек/1 кв. км на конец года)	5501	6061	6338	6404	6473	6555	6665	6770	6885
3	Городское население (в % от общего населения)	35,3	34,7	34,5	34,4	34,2	34,1	34,1	34,0	33,9
4	Годовой прирост городского населения (в %)	0,7	1,0	0,5	0,4	0,3	0,7	1,3	0,8	1,2

Таблица 23. Загрязнение и охрана окружающей природной среды

№		1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
1	Выброс сернистого ангидрида и окислов азота (тыс. метрических тонн)	33	24	11	11	10	12,8	11,8	10,1	11,3
2	Выброс сернистого ангидрида и окислов азота (кг на душу населения)	7,3	4,0	2,1	2,1	2,0	2,4	2,2	1,8	2,1
3	Токсичные отходы производства (в метрических т на кв. км, образовалось за год) <sup>1</sup>	2,4	31,5 <sup>1</sup>	27,2	26	26,2	27,9	28,4	28,7	29,4
4	Муниципальные отходы (кг на душу населения)	201	–	107,2	118,4	125,9	189,6	493,5	204,6	132,3

<sup>1</sup> Значительное увеличение данных произошло за счет начала промышленной деятельности золотодобывающего комбината «Кумтор».

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ В РАЗРЕЗЕ ОБЛАСТЕЙ

### КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	40	40	40	40	40	40	40	40
Городов	22 <sup>7</sup>	25 <sup>8</sup>	25	25	25	25	25	25
Поселков городского типа	29	28 <sup>9</sup>	28	28	28	28	28	28
Поселков <sup>1</sup>	–	3	3	3	3	3	3	3
Айылных аймаков	429	444	444	444	440	440	440	440
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. человек)	4 922,0	5 189,2	5 247,6	5 289,2	5 348,3	5 418,3	5 477,6	5551,9
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	34,2	28,5	28,7	26,9	23,5	18,8	17,5	18
Промышленность	25,0	17,3	14,8	13,1	15,1	16,9	20,7	20,7
Сфера услуг	29,6	40,7	41,3	42,9	43,0	46,6	46,1	44,9
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1205,3	1836,6	2377,2	2795,9	3571,0	3263,22 <sup>2</sup>	3502,65	4390,0
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой внутренний продукт (ВВП)								
- сомов (в текущих рыночных ценах)	13382,9	20153,6	22606,3	28066,9	37023,0	39239,3	42437,5	
- долларов США (по ППС)	1332	1728	1813	2029	2229	2305	2273	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								
Мужчины	64,9	64,2	63,5	63,7	64,5	65,2	65,3	65,7
Женщины	72,4	71,9	72,1	72,2	72,6	73,2	73,5	73,7
Доля в экономически активном населении <sup>3</sup>								
Мужчины	54,7	57,1	57,6	57,8	57,0	57,70	58,1	58,2
Женщины	45,3	42,9	42,4	42,2	43,0	42,3	41,9	41,8
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	67,6	62,5	65,8	67,3	67,3	63,9	63,6	78,4
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	50,8	32,0	30,9	26,3	23,9	24,4	24,8	26,8
Населения	62,6	43,1	39,9	35,0	31,7	31,7	33,7	36,8
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	23,6	7,4	6,2	4,1	3,7	2,2	3,2	2,8
Населения	32,9	11,1	9,1	6,6	6,1	3,1	5,3	4,5
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>4</sup>	14,0	15,6	10,2	7,0	9,6	9,6	8,5	7,6
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>4</sup>	11,4	6,5	5,6	4,8	2,7	2,8	1,9	2,2
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>4</sup>	6,6	6,0	6,1	5,2	6,5	5,3	7,4	6,9
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>5</sup>	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР <sup>6</sup>	0,618	0,634	0,636	0,645	0,653	0,658	0,658	
ИНН-1	8,4	7,9	7,1	6,9	6,4	6,1	6,1	
ИРГФ <sup>6</sup>	0,614	0,625	0,627	0,637	0,646	0,650	0,649	
ПРВЖ	0,479	0,529	0,533	0,532	0,539	0,534	0,534	

<sup>1</sup> В 2002 г. образован Сары-Бээинский поселковый кеңеш в г. Майлуу-Суу Джалал-Абадской области, состоящий из 3-х поселков: Сары-Бээ, Когой и Кара-Жыгач.

<sup>2</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>3</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>4</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>5</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>6</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

<sup>7</sup> С учетом г. Баткен, образованного в 2000 г., и г. Исфана, образованного в 2001 г. в Баткенской области.

<sup>8</sup> С учетом гг. Ноокат, Кочкор-Ата, образованных в 2003 г., и г. Кербен, образованного в 2004 г. в Джалал-Абадской области.

<sup>9</sup> Снижение числа поселков городского типа произошло за счет образования г. Кочкор-Ата Джалал-Абадской области в 2003 г. на базе одноименного поселка городского типа.

## Г. БИШКЕК

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>Число административно-территориальных единиц (на конец года):</b>								
Районов	–	–	–	–	–	–	–	–
Городов	1	1	1	1	1	1	1	1
Поселков городского типа	1	1	1	1	1	1	1	1
Поселков	–	–	–	–	–	–	–	–
Айылных аймаков	–	–	–	–	–	–	–	–
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. человек)	769,8	804,9	813,3	822,1	832,5	846,5	859,8	874,4
<b>СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)</b>								
Сельское хозяйство	1,3	0	0,2	0,9	0,4	0,3	0,1	
Промышленность	7,9	10,5	12,1	9,3	9,2	9,9	10,0	
Сфера услуг	63,1	62,8	60,2	63,8	62,6	65,4	68,3	
<b>ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ</b>								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1286,6	2017,8	2523,3	2940,9	3717,5	3377,8 <sup>1</sup>	3625,91	4466,8
<b>ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ</b>								
<b>Валовой региональный продукт (ВРП)</b>								
- сомов (в текущих рыночных ценах)	16176,8	40293,4	45330,0	59620,7	79710,1	84597,0	90204,3	
- долларов США (по ППС)	1816	4042	4029	4718	5131	5254	5051	
<b>СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ</b>								
<b>Ожидаемая продолжительность жизни (лет)</b>								
Мужчины	64,6	64,2	64,4	64,6	66,3	66,2	66,8	67,0
Женщины	74,4	73,7	74,1	74,2	75,3	75,7	76,0	76,2
<b>Доля в экономически активном населении<sup>2</sup></b>								
Мужчины	55,5	55,8	56,4	56,3	54,2	52,1	52,4	52,3
Женщины	44,5	44,2	43,6	43,7	45,8	47,9	47,6	47,7

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	68,5	64,2	73,2	72,2	75,8	71,2	73,4	76,5
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	28,3	7,5	4,5	3,0	12,0	11,4	5,5	12,1
Населения	40,6	10,8	5,5	5,0	15,2	13,2	7,9	18,4
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	10,5	0,4	0,3	0,3	1,5	2,8	0,5	0,8
Населения	17,1	0,4	0,4	0,6	2,1	3,3	0,5	1,0
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>3</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>3</sup>	16,7	6,1	7,3	2,8	5,4	0,4	0,9	0,9
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>3</sup>	12,7	5,0	5,5	3,1	4,9	5,0	1,1	2,2
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>4</sup>	0,1	0,03	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР <sup>5</sup>	0,654	0,724	0,732	0,743	0,754	0,764	0,770	
ИНН-1	7,5	5,3	5,3	5,2	4,7	4,6	4,4	
ИРГФ <sup>5</sup>	0,647	0,715	0,724	0,736	0,747	0,760	0,765	
ПРВЖ	0,457	0,533	0,534	0,542	0,544	0,541	0,544	

<sup>1</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>4</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>5</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## ЧУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	8	8	8	8	8	8	8	8
Городов	4	4	4	4	4	4	4	4
Поселков городского типа	5	5	5	5	5	5	5	5
Айылных аймаков	104	104	104	104	104	104	104	104
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	773,4	779,7	787,9	795,0	801,5	808,2	814,9	822,6
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	47,7	47,5	44,0	41,6	40,2	36,9	37,3	
Промышленность	16,4	13,0	14,0	16,1	19,2	17,1	13,5	
Сфера услуг	25,3	33,4	34,1	32,2	30,4	35,8	35,9	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1165,2	1614,0	2229,9	2604,8	3496,1	3068,6 <sup>1</sup>	3493,3	4288,6

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ</b>								
<b>Валовой региональный продукт (ВРП)</b>								
- сомов (в текущих рыночных ценах)	16382,0	22375,5	25659,4	30235,3	37060,9	39851,5	37306,2	
- долларов США (по ППС)	1666	1796	2016	2119	2244	2248	2013	
<b>СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ</b>								
<b>Ожидаемая продолжительность жизни (лет)</b>								
Мужчины	62,8	61,5	60,6	60,3	61,3	62,7	62,9	63,3
Женщины	72,7	70,6	70,7	70,5	71,1	72,1	72,4	72,3
<b>Доля в экономически активном населении<sup>2</sup></b>								
Мужчины	54,8	57,1	58,0	57,4	57,5	55,9	56,8	55,6
Женщины	45,2	42,9	42,0	42,6	42,5	44,1	43,2	44,4
Отношение заработной платы(женщин/ мужчин, в %)	60,2	58,7	63,5	65,7	66,6	64,8	63,7	82,0
<b>Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %)<sup>3</sup></b>								
Домашних хозяйств	26,8	16,9	15,1	9,8	11,9	16,1	16,7	20,6
Населения	34,6	22,0	20,1	15,0	15,8	21,2	21,9	28,6
<b>Доля крайне бедного населения (в %)<sup>3</sup></b>								
Домашних хозяйств	8,7	3,7	2,6	0,9	1,4	1,4	1,7	3,3
Населения	14,0	5,3	3,8	1,4	2,1	2,4	3,5	4,9
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>3</sup>	0,0	3,9	0,7	0,4	1,4	1,1	1,0	0,4
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>3</sup>	27,1	17,4	12,1	7,8	4,4	3,5	5,4	5,1
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>3</sup>	9,6	11,4	9,9	9,1	10,5	3,9	9,4	14,8
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>4</sup>	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР <sup>5</sup>	0,617	0,611	0,616	0,617	0,625	0,632	0,627	
ИНН-1	9,4	9,1	8,4	10,4	7,5	6,2	6,8	
ИРГФ <sup>5</sup>	0,609	0,600	0,607	0,610	0,619	0,625	0,620	
ПРВЖ	0,571	0,594	0,593	0,583	0,596	0,585	0,587	

<sup>1</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>4</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>5</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## ИССЫК-КУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	5	5	5	5	5	5	5	5
Городов	3	3	3	3	3	3	3	3
Поселков городского типа	5	5	5	5	5	5	5	5
Поселков	–	–	–	–	–	–	–	–
Айылных аймаков	58	58	58	58	58	58	58	58
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	418,3	430,4	433,1	435,0	437,7	441,3	444,5	448,0
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	29,8	28,0	40,8	35,0	20,8	19,8	8,1	
Промышленность	56,0	50,2	32,0	31,0	51,2	54,1	71,2	
Сфера услуг	11,9	17,7	22,0	19,1	19,7	19,3	14,8	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1145,7	1658,1	2241,6	2598,3	3461,7	3150,1 <sup>1</sup>	3323,9	4127,0
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов (в текущих рыночных ценах)	25793,3	31341,0	28651,3	36479,0	50152,9	64689,8	82549,3	
- долларов США (по ППС)	2579	2584	2262	2551	3006	3746	4237	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								
Мужчины	64,3	60,9	59,4	59,5	61,0	62,0	62,2	62,6
Женщины	72,7	69,7	70,2	70,4	71,3	72,0	72,3	72,5
Доля в экономически активном населении <sup>2</sup>								
Мужчины	56,7	57,6	56,5	58,8	58,9	59,1	58,4	59,5
Женщины	43,3	42,4	43,5	41,2	41,1	40,9	41,6	40,5
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	53,2	64,8	62,7	70,5	71,9	62,9	60,2	88,5
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	58,9	38,5	34,4	31,1	42,4	38,0	28,1	20,9
Населения	70,9	51,5	43,9	38,6	52,2	46,1	38,0	29,5
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	31,8	8,9	6,2	5,4	11,8	5,0	2,3	0,8
Населения	45,4	14,2	10,6	8,1	16,9	6,6	2,5	1,5
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>3</sup>	0,0	4,1	4,5	4,2	0,7	0,7	1,2	1,0
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>3</sup>	12,5	6,4	5,2	2,2	0,4	0,4	1,4	1,9
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>3</sup>	4,4	5,0	8,1	7,1	8,5	4,0	9,1	6,8
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>4</sup>	0,5	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2
ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ								
ИЧР <sup>5</sup>	0,666	0,647	0,632	0,641	0,657	0,674	0,683	
ИНН-1	6,5	7,5	8,1	7,8	7,5	6,8	7,1	
ИРГФ <sup>5</sup>	0,655	0,639	0,624	0,635	0,652	0,664	0,674	
ПРВЖ	0,456	0,566	0,561	0,557	0,557	0,564	0,566	

<sup>1</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>4</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>5</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## БАТКЕНСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	3	3	3	3	3	3	3	3
Городов	4 <sup>1</sup>	4	4	4	4	4	4	4
Поселков городского типа	5	5	5	5	5	5	5	5
Айылных аймаков	28	30	30	30	29	29	29	29
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	392,3	415,4	420,0	422,4	427,1	433,8	441,1	448,9
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	50,6	46,9	44,1	49,3	32,8	34,2	44,7	
Промышленность	6,8	7,6	7,4	7,5	6,4	7,2	8,5	
Сфера услуг	36,7	41,6	44,3	38,7	41,5	45,6	40,4	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	–	1339,7	1883,0	2205,0	2953,8	2751,0 <sup>2</sup>	3046,6	4034,2
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов (в текущих рыночных ценах)	6657,2	8727,4	9323,3	13060,0	16198,6	16462,6	20168,6	
- долларов США (по ППС)	595	581	618	775	829	972	1189	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								
Мужчины	66,0	66,2	66,3	66,5	66,4	67,3	67,4	67,7
Женщины	71,5	72,5	72,2	72,3	72,4	72,5	72,3	72,6
Доля в экономически активном населении <sup>3</sup>								
Мужчины	55,2	57,6	57,8	56,8	58,4	60,2	60,6	60,9
Женщины	44,8	42,4	42,2	43,2	41,6	39,8	39,4	39,1
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	77,7	67,7	72,4	72,3	58,6	60,4	55,4	84,7
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	63,9	51,2	43,6	34,6	18,6	25,6	26,8	27,6
Населения	69,0	59,1	50,9	40,4	20,7	31,5	33,6	35,6
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	31,9	14,6	13,4	7,5	4,3	4,7	4,4	2,8
Населения	37,3	18,8	16,1	9,2	3,9	6,0	5,2	3,6

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %)⁴	28,2	28,4	19,1	19,7	23,3	27,2	27,3	30,3
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %)⁴	7,7	4,0	4,3	2,6	1,4	0,8	1,2	2,7
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %)⁴	4,2	2,3	2,2	5,2	3,4	4,1	2,3	3,7
Доля детей, не посещающих школу (в %)⁵	0,1	0,1	0,01	0,01	0,01	0,1	0,2	0,3
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР⁶	0,549	0,547	0,551	0,573	0,577	0,591	0,609	
ИНН-1	10,1	9,3	7,5	7,9	7,6	8,1	8,0	
ИРГФ⁶	0,546	0,536	0,544	0,568	0,564	0,576	0,591	
ПРВЖ	0,359	0,466	0,508	0,458	0,466	0,468	0,473	

1 С учетом г. Баткен, образованного в 2000 г., и г. Исфана, образованного в 2001 г. в Баткенской области.

2 До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

3 Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

4 Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

5 Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

6 Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## ОШСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	7	7	7	7	7	7	7	7
Городов	2	3¹	3	3	3	3	3	3
Поселков городского типа	2	2	2	2	2	2	2	2
Айылных аймаков	79	86	86	86	86	86	86	86
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	974,1	1 057,7	1 074,9	1 084,7	1 101,2	1 117,9	1 130,9	1 147,7
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	44,0	56,3	50,7	48,9	41,2	31,9	34,7	
Промышленность	5,6	4,6	4,8	2,1	1,9	3,5	4,2	
Сфера услуг	41,8	26,7	27,2	31,1	34,6	41,4	45,9	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1024,4	1561,2	2140,8	2645,0	3406,7	3200,3²	3369,4	4253,4
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов в текущих рыночных ценах	7781,0	10086,4	12149,8	14816,3	18296,5	18946,7	20016,1	
- долларов США (по ППС)	696	859	999	1102	1150	1215	1092	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Мужчины	66,9	66,7	66,7	66,4	66,6	66,8	66,3	66,6
Женщины	72,8	73,1	72,2	72,5	72,8	72,6	72,9	73,2
Доля в экономически активном населении <sup>3</sup>								
Мужчины	54,5	57,4	58,1	58,9	57,6	60,1	60,1	60,1
Женщины	45,5	42,6	41,9	41,1	42,4	39,9	39,9	39,9
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	78,9	69,2	71,6	78,1	66,8	70,8	66,2	88,4
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	61,8	46,2	42,5	38,8	28,8	30,1	32,1	34,2
Населения	70,7	55,9	52,1	46,6	37,5	38,3	41,9	44,7
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>4</sup>								
Домашних хозяйств	30,1	7,9	5,6	3,3	2,7	1,3	4,8	2,3
Населения	36,7	10,2	7,6	6,4	4,5	2,0	8,3	3,7
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>4</sup>	36,6	40,7	24,9	17,0	22,7	22,9	17,7	13,6
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>4</sup>	6,9	4,8	5,1	9,8	2,6	7,3	0,8	2,4
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>4</sup>	5,2	6,4	8,3	2,2	5,2	5,6	12,1	5,5
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>5</sup>	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ								
ИЧР <sup>6</sup>	0,568	0,577	0,593	0,603	0,600	0,606	0,594	
ИНН-1	11,7	12,6	9,8	9,0	8,4	9,3	8,4	
ИРГФ <sup>6</sup>	0,566	0,565	0,580	0,592	0,590	0,596	0,581	
ПРВЖ	0,398	0,472	0,469	0,469	0,495	0,473	0,474	

<sup>1</sup> Здесь и в последующие годы, включая г. Ноокат, образованный в 2003 г.

<sup>2</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>3</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. – данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы, включая г. Ош.

<sup>4</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>5</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>6</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

Поотдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## ТАЛАССКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	4	4	4	4	4	4	4	4
Городов	1	1	1	1	1	1	1	1
Поселков городского типа	1	1	1	1	1	1	1	1
Айылных аймаков	35	36	36	36	36	36	36	36
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	205,1	218,4	221,5	223,8	226,3	229,0	231,8	235,3
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	75,6	68,9	70,4	62,1	64,3	51,1	54,7	
Промышленность	3,9	6,1	5,7	4,2	2,7	4,7	3,2	

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Сфера услуг	18,5	18,1	20,4	28,6	22,6	32,1	35,2	
<b>ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ</b>								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1030,0	1437,9	2056,6	2464,3	3267,9	2893,8 <sup>1</sup>	3212,6	4090,8
<b>ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ</b>								
<b>Валовой региональный продукт (ВРП)</b>								
- сомов в текущих рыночных ценах	13116,3	21321,4	24334,0	26916,4	38798,0	27410,9	32876,3	
- долларов США (по ППС)	1179	1524	1763	1785	2196	1459	1631	
<b>СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ</b>								
<b>Ожидаемая продолжительность жизни (лет)</b>								
Мужчины	66,2	62,1	62,6	63,1	63,1	63,8	64,1	64,5
Женщины	72,3	71,4	71,6	71,4	71,9	72,5	72,9	73,2
<b>Доля в экономически активном населении<sup>2</sup></b>								
Мужчины	53,2	58,1	57,3	56,8	56,2	56,2	57,0	57,8
Женщины	46,8	41,9	42,7	43,2	43,8	43,8	43,0	42,2
Отношение заработной платы, женщин/мужчин (в %)	71,1	63,2	80,0	74,3	69,6	52,3	58,7	87,1
<b>Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %)<sup>3</sup></b>								
Домашних хозяйств	74,7	35,9	32,3	28,3	36,5	26,6	33,1	39,8
Населения	80,8	44,4	40,0	35,3	43,0	33,0	42,3	50,2
<b>Доля крайне бедного населения (в %)<sup>3</sup></b>								
Домашних хозяйств	38,5	10,0	7,1	5,8	3,3	1,7	3,0	5,7
Населения	48,5	14,1	9,7	7,9	4,6	2,9	5,0	8,4
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>3</sup>	0,1	2,7	1,6	0,7	4,1	3,9	3,1	3,5
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>3</sup>	10,3	10,0	4,5	1,6	1,0	1,6	0,5	0,2
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>3</sup>	4,0	6,6	7,2	9,4	10,8	4,9	10,1	4,1
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>4</sup>	0,8	0,1	0,1	0,02	0,02	0,2	0,8	1,1
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР <sup>5</sup>	0,609	0,615	0,627	0,628	0,642	0,612	0,622	
ИНН-1	5,9	7,5	6,4	6,8	6,7	6,3	6,3	
ИРГФ <sup>5</sup>	0,607	0,607	0,624	0,624	0,637	0,599	0,612	
ПРВЖ	0,426	0,528	0,533	0,531	0,541	0,522	0,527	

<sup>1</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>4</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>5</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## НАРЫНСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	5	5	5	5	5	5	5	5
Городов	1	1	1	1	1	1	1	1
Поселков городского типа	2	2	2	2	2	2	2	2
Айылных аймаков	56	61	61	61	61	61	61	61
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	251,8	257,0	257,3	257,0	257,2	259,3	262,1	264,9
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	70,8	53,7	48,0	44,3	42,1	28,5	14,6	
Промышленность	7,9	10,8	7,6	4,6	1,9	7,7	5,5	
Сфера услуг	16,4	23,7	22,9	23,9	30,6	39,1	41,9	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1080,9	1443,3	2119,1	2426,4	3186,9	2924,8 <sup>1</sup>	3303,9	4148,3
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов в текущих рыночных ценах	12150,7	16738,2	20771,1	25437,3	32434,7	28866,6	29298,4	
- долларов США (по ППС)	1146	1201	1550	1661	1790	1552	1495	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								
Мужчины	66,3	61,9	59,7	60,0	62,0	63,0	63,1	63,0
Женщины	73,4	70,0	71,1	71,0	71,2	71,8	72,1	72,5
Доля в экономически активном населении <sup>2</sup>								
Мужчины	56,9	65,1	65,9	65,7	65,4	66,6	67,4	67,2
Женщины	43,1	34,9	34,1	34,3	34,6	33,4	32,6	32,8
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	69,3	73,7	71,4	76,8	77,5	67,5	60,7	95,9
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	87,6	45,1	47,6	41,7	37,2	40,1	48,4	44,9
Населения	90,9	51,2	49,3	45,2	42,7	44,1	53,5	49,9
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>3</sup>								
Домашних хозяйств	62,7	17,4	13,5	10,4	8,7	7,6	10,8	10,8
Населения	68,6	20,0	15,1	12,8	11,6	10,0	12,0	14,7
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>3</sup>	6,7	11,9	40,1	11,4	8,0	4,1	9,9	10,8
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>3</sup>	12,4	2,8	1,3	2,2	1,7	1,7	2,1	1,0
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>3</sup>	3,1	5,1	3,0	5,3	4,7	4,2	16,9	14,7
Доля <sup>4</sup> детей, не посещающих школу (в %)	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	1,1	1,4	1,9
ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ								
ИЧР <sup>5</sup>	0,611	0,603	0,615	0,620	0,629	0,620	0,615	
ИНН-1	7,7	8,4	12,0	8,2	7,6	7,3	8,8	
ИРГФ <sup>5</sup>	0,609	0,588	0,599	0,608	0,618	0,602	0,591	
ПРВЖ	0,450	0,516	0,510	0,510	0,520	0,504	0,510	

<sup>1</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет.

<sup>2</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>3</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>4</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>5</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## ДЖАЛАЛ-АБАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Число административно-территориальных единиц (на конец года):								
Районов	8	8	8	8	8	8	8	8
Городов	5	7 <sup>1</sup>	7	7	7	7	7	7
Поселков городского типа	8	7 <sup>2</sup>	7	7	7	7	7	7
Поселков <sup>3</sup>	-	3	3	3	3	3	3	3
Айылных аймаков	68	68	68	68	66	66	66	66
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	896,3	969,9	983,9	992,2	1 006,8	1 023,2	1 036,7	1054,3
СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)								
Сельское хозяйство	29,3	35,8	36,1	38,7	40,7	29,6	32,3	
Промышленность	44,0	26,5	26,6	23,9	19,6	17,5	22,0	
Сфера услуг	19,0	31,5	30,6	29,9	29,5	34,8	30,4	
ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ								
Прожиточный минимум на душу населения (сомов в месяц)	1104,3	1634,3	2101,2	2473,2	3137,5	2993,8 <sup>4</sup>	3171,1	4509,8
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов в текущих рыночных ценах	13219,2	12500,1	14733,7	17449,8	24284,9	24725,4	27650,2	
- долларов США (по ППС)	1274	1016	1091	1161	1319	1361	1397	
СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)								
Мужчины	68,0	65,5	65,5	65,7	65,6	66,3	66,7	66,8
Женщины	72,9	71,8	72,2	72,6	72,5	73,0	73,2	73,4
Доля в экономически активном населении <sup>5</sup>								
Мужчины	52,7	55,7	56,3	56,3	55,3	57,8	59,1	59,7
Женщины	47,3	44,3	43,7	43,7	44,7	42,2	40,9	40,3
Отношение заработной платы (женщин/мужчин, в %)	58,0	57,7	56,5	58,7	56,2	54,3	53,0	69,8
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %) <sup>6</sup>								
Домашних хозяйств	67,6	46,3	51,7	43,9	30,4	28,3	36,2	35,0
Населения	76,5	55,9	58,3	53,0	40,1	36,9	44,7	45,3
Доля крайне бедного населения (в %) <sup>6</sup>								
Домашних хозяйств	26,5	13,0	13,1	8,6	4,5	0,2	3,9	3,8
Населения	36,1	18,0	17,3	12,0	9,8	0,5	6,4	6,7
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в %) <sup>7</sup>	13,1	7,1	5,6	1,4	5,6	5,6	5,0	4,6

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в %) <sup>6</sup>	7,2	2,2	2,1	5,4	1,7	0,5	2,0	1,3
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %) <sup>6</sup>	6,9	2,8	2,5	7,4	7,3	3,6	2,1	6,1
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>7</sup>	0,4	0,1	0,1	0,05	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ</b>								
ИЧР <sup>8</sup>	0,620	0,589	0,591	0,599	0,607	0,611	0,612	
ИНН-1	7,2	5,5	5,5	5,9	5,5	5,1	4,9	
ИРГФ <sup>8</sup>	0,614	0,578	0,579	0,588	0,596	0,597	0,595	
ПРВЖ	0,411	0,447	0,449	0,440	0,456	0,461	0,457	

<sup>1</sup> Здесь и в последующие годы с учетом г. Кочкор-Ата, образованного в 2003 г., и г. Кербен, образованного в 2004 г.

<sup>2</sup> Снижение числа поселков городского типа произошло за счет образования г. Кочкор-Ата в 2003 г. на базе одноименного поселка городского типа.

<sup>3</sup> В 2002 г. образован Сары-Бээинский поселковый кенеш в г. Майлуу-Суу, состоящий из 3-х поселков: Сары-Бээ, Когой и Кара-Жыгач.

<sup>4</sup> До 2009 г. минимальный потребительский бюджет

<sup>5</sup> Источник данных: 1995-2000 гг. – расчетный баланс трудовых ресурсов, 2005-2011 гг. данные интегрированного выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы.

<sup>6</sup> Данные с 2003 г. приведены по результатам интегрированного выборочного обследования 5016 домашних хозяйств.

<sup>7</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

<sup>8</sup> Расчет произведен по среднему геометрическому вместо среднего арифметического.

Примечание.

По отдельным показателям данные за предыдущие годы уточнены.

## г. ОШ

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>Число административно-территориальных единиц (на конец года):</b>								
Районов	-	-	-	-	-	-	-	-
Городов	1	1	1	1	1	1	1	1
Поселков городского типа	-	-	-	-	-	-	-	-
Айылных аймаков	1	1	1	1	-	-	-	-
Численность постоянного населения (на конец года, тыс. чел.)	240,9	255,8	255,7	257,0	258,0	259,1	255,8	255,8
<b>СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ (в % к ВВП)</b>								
Сельское хозяйство		6,8	4,2	4,4	4,0	2,8	2,0	
Промышленность		15,6	12,6	5,6	3,2	7,0	6,6	
Сфера услуг		69,6	78,9	82,7	85,5	80,9	82,2	
<b>ВНЕШНИЕ ИНВЕСТИЦИИ</b>								
МПБ на душу населения (сомов)								
ПРОИЗВОДСТВО НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ								
Валовой региональный продукт (ВРП)								
- сомов (в текущих рыночных ценах)		14982,2	17627,7	18211,3	24366,3	27682,8	25095,6	
- долларов США (по ППС)								
<b>СОЦИАЛЬНЫЕ ИНДИКАТОРЫ</b>								
Ожидаемая продолжительность жизни (лет) <sup>1</sup>								
Мужчины	...	63,3	62,7	62,8	63,2	63,1	62,3	62,5
Женщины	...	70,4	71,1	70,5	70,6	70,7	71,0	71,2

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доля в экономически активном населении								
Мужчины		-	-	-	-	-	-	-
Женщины		-	-	-	-	-	-	-
Отношение заработной платы, женщин/мужчин (в %)		64,8	58,6	64,5	63,8	70,6	64,2	87,7
Доля бедного населения (включая крайне бедное, в %)								
Домашних хозяйств								
Населения								
Доля крайне бедного населения (в%)								
Домашних хозяйств								
Населения								
Доля населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде (в%)								
Доля населения, не имеющего доступа к здравоохранению (в%)								
Доля недоедающих детей 1-6 лет (в %)								
Доля детей, не посещающих школу (в %) <sup>2</sup>	-	0,02	0,02	0,01	0,02	0,2	0,04	0,01
ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ								
ИЧР								
ИНН-1								
ИРГФ								
ПРВЖ								

<sup>1</sup> До 2003 г. г. Ош входил в состав Ошской области.

<sup>2</sup> Данные приведены по удельному весу детей, не посещающих школу, в возрасте 7-17 лет.

## БИБЛИОГРАФИЯ

### ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года, органы государственной власти не имели права вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных Советов.
2. Закон Республики Кыргызстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 декабря 1991 года № 678-XII.
3. Закон Республики Кыргызстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Кыргызстан «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 4 марта 1992 года № 794-XII.
4. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3.
5. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности» от 15 марта 2002 года № 37.
6. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215.
7. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165.
8. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98.
9. Закон Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 года № 65.
10. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99.
11. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101.
12. Конституция КР от 27 июня 2010 года.
13. Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике, утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 марта 2012 года № 198.
14. Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 (утратила силу в соответствии с Указом Президента КР от 10 сентября 2011 года УП № 236).
15. Постановление Правительства КР «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления от 12 сентября 2000 года № 563.
16. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Плана мероприятий по укреплению организационно-правовых и финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 7 октября 1999 года № 550.
17. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Плана мероприятий на 2008-2010 годы в рамках реализации Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 4 июля 2008 года № 364.
18. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности» от 16 октября 2008 года № 580.
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 17 февраля 2012 года № 105.
20. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О переводе общеобразовательных организаций Кыргызской Республики на подушевой принцип финансирования» от 20 сентября 2011 года № 563.
21. Программа Правительства Кыргызской Республики, утверждена постановлением Жогорку Кенеше КР от 17 декабря 2010 года № 26-V (Приложение к Соглашению «О формировании коалиции фракций «Единство и развитие» в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V Созыва» от 17 декабря 2010 года.
22. Указ Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года № УП-188.
23. Указ Президента Кыргызской Республики «О Программе государственной поддержки местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 12 мая 1997 года № 127.
24. Указ Президента Кыргызской Республики «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 2 августа 1999 года № 196.
25. Указ Президента Кыргызской Республики «О внесении изменения в Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года № 246» от 25 сентября 1999 года № 241.
26. Указ Президента Кыргызской Республики «О Комиссии по поддержке реформы местного самоуправления при Президенте Кыргызской Республики» от 12 мая 2000 года № 117.
27. Указ Президента Кыргызской Республики «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» от 2 мая 2001 года № 153.
28. Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381.
29. Указ Президента Кыргызской Республики «Об оказании государственной поддержки органам местного самоуправления первичного уровня» от 15 января 2003 года № 11.
30. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Концепции обучения работников органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 1 марта 2004 года № 76.
31. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике» от 11 мая 2006 года № 241.
32. Указ Президента Кыргызской Республики «Об основных вопросах обеспечения и организации муниципальной службы в Кыргызской Республике» от 28 июня 2006 года УП № 327.
33. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых вопросах реализации государственной политики в сфере местного самоуправления» от 17 февраля 2012 года УП № 44.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамс С., Мерфи А. Разработка и реализация стратегий местного развития в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, Будапештский институт Открытого общества, 2005.
2. Асибалиев Ж., Добрецова Н., Нарусбаева У. Местное экономическое развитие. Учебное пособие. – Университет Центральной Азии, 2010.
3. Гендерная оценка страны в сфере политики. Проект Администрации Президента КР, Аппарата Правительства КР и Программы развития ООН «Продвижение женщин в государственной службе и политике». При финансовой поддержке Шведского Агентства по международному развитию /SIDA, 2008.
4. Градваль С., Добрецова Н., Исмаилов А., Нарусбаева У. Послание практиков политикам: как мы живем, и что нужно менять в системе МСУ, чтобы улучшить качество жизни на местах. Отчет о результатах социологического исследования субъективного отношения руководителей органов местного самоуправления Кыргызской Республики к собственным функциям МСУ. – Институт политики развития, 2011. – С. 26.
5. Доклад о человеческом развитии, 2010. Реальное богатство народов: пути к человеческому развитию. Русская версия. – М.: Весьмир, 2010.
6. Доклад о человеческом развитии, 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: Лучшее будущее для всех.
7. Добрецова Н., Нарусбаева У., Исмаилов А. Земля, вода, кадры, бюджет: возможности и потребности органов МСУ. Комплексная оценка состояния и потребностей в технической поддержке органов МСУ Баткенской, Джалал-Абадской и Ошской областей в некоторых сферах деятельности. – Институт политики развития по заказу Центра ОБСЕ в Бишкеке, 2011.
8. Ибраева Г., Карыбаева М., Кочорбаева З. Отчет «Итоги выборов глав местного самоуправления, 2005 г.: Гендерный анализ». Агентство социальных технологий. – ПРООН, 2006.
9. Карыбаева М. А., Кочорбаева З. И. Гендерные аспекты местного самоуправления. ПРООН. Обзорное мини-исследование, 2004.
10. Кыргызстан: успешная молодежь – успешная страна. Национальный доклад о человеческом развитии, 2010. – ПРООН, 2010.
11. 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 человеческого развития в Кыргызской Республике» в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии. 2011-2012 гг. – Бишкек, 2011г.
12. Мое местное самоуправление в моей Конституции. Институт политики развития, 2010.
13. Повышение участия и роли молодежи в процессе принятия решений на местном уровне. Результаты исследования Фонда «Сорос – Кыргызстан» и ОО «Ассоциация «Юристы Кыргызстана», 2011.
14. Политика. Толковый словарь. Сост. Андерхилл Д., Барретт С., Бернелл П., Бернем П., и др. Под общ. ред. д. э. н. Осадчей И. М., — М.: Весь мир, 2001.
15. Результаты социологических исследований о степени удовлетворенности услугами, предоставляемыми органами МСУ, 2007, 2008, 2009 гг. Представительство Урбан Института в Кыргызской Республике. Архив Института политики развития.
16. Скотт Абрамс, Аергюс Мерфи. Разработка и реализация стратегий местного развития в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы. – Будапештский институт Открытого общества, 2005.
17. Соглашение о формировании Коалиции фракций «Единство и развитие» в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V Созыва от 17 декабря 2011 года.
18. Социологический опрос IRI «Настроение страны», 2009.
19. Финальный аналитический отчет по проведению комплексного исследования социально-экономического положения домохозяйств Суусамырского айыл окмоту через призму гендерного анализа. Консалтинговое Агентство «IGconsult» и Центр социологических, политологических, социально-психологических исследований по заказу ПРООН, 2011 г.
20. Чекиров А. Подушевое финансирование системы образования: чья ответственность и чьи деньги?//Муниципалитет, 2012, № 5.
21. Analysis of Kyrgyzstan's New Local Budget System. Decentralization and Self Local Government Development Program. USAID / TheUrbanInstitute, 2009.
22. Andrey Ivanov and MihailPe Leah (2010). From centrally planned development to human development. Human Development Research Paper 2010/38.

## СПИСОК ИЛЛЮСТРАЦИЙ

Стр. 2	Фотография из архива ООН в Кыргызстане.
Стр. 8	Кубанычбек уулу Кайрат. Плакат <i>"Мир, Единство, Согласие"</i> .
Стр. 13	Дуйшебек Искаков. Плакат <i>"Работай"</i> .
Стр. 25, 28	Чолпон Керимкулова. Фотографии.
Стр. 31	Айгерим Сейткулова. Плакат <i>"Жить лучше - здесь и сейчас!"</i> .
Стр. 33, 35, 37	Алла Кивачицкая. Серия плакатов <i>"Здесь может быть сказка"</i> .
Стр. 38	Сонун Толукбаева. Плакат <i>"Местное самоуправление"</i> .
Стр. 40	Фотография из архива ИПР.
Стр. 43	Омурлан Телегулов. Плакат <i>"Согласие"</i> .
Стр. 45	Усенбек Омуров. Плакат <i>"Равнодушие"</i> .
Стр. 48, 49	Дмитрий Мотинов. Фотографии.
Стр. 52	Валентина Житенева. Фотография.
Стр. 59	Александр Верещагин. Фотография.
Стр. 71	Мелисбек Эржигитов. Фотография.
Стр. 79	Инна Пискарева. Плакат <i>"Прозрачный бюджет - понятный бюджет"</i> .
Стр. 83	Алексей Лысогоров. Плакат <i>"За прозрачность бюджета"</i> .
Стр. 86, 87	Фотографии из архива ИПР.
Стр. 91	Бердибек Султанмуратов. Фотография.
Стр. 93	Алексей Лысогоров. Плакат <i>"Коммунальный алфавит"</i> .
Стр. 95	Фотография из архива ИПР.
Стр. 96, 97	Фархат Рузиев. Плакаты <i>"Исторические объекты г. Каракол нуждаются в реставрации"</i> .
Стр. 98	Фотография из архива ИПР.
Стр. 101	Виктория Холопова. Плакат <i>"Прольем свет на городской бюджет"</i> .
Стр. 102	Евгений Свиридов. Фотография.
Стр. 107	Бердибек Султанмуратов. Фотография.
Стр. 108	Фотография из архива ИПР.
Стр. 115	Эрмек Джениш. Фотография.
Стр. 117	Фотография из архива ИПР.
Стр. 119	Бакыт Мусаев. Плакат <i>"МСУ - забота о людях"</i> .

На обложке использован плакат Айбека Эшалиева.

## ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ



*Радикальное сокращение крайней бедности*



*Обеспечение всеобщего основного среднего образования*



*Поощрение равенства мужчин и женщин, и расширение прав и возможностей женщин*



*Сокращение детской смертности*



*Улучшение охраны материнства*



*Борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и другими заболеваниями*



*Обеспечение экологической устойчивости*



*Формирование глобального партнерства в целях развития*





Полноправные люди.  
Устойчивые страны.

*UN House, 160 Chui Avenue, Bishkek 720040, Kyrgyz Republic*  
*tel.: +996 312 611 213, fax: +996 312 611 217, [www.undp.kg](http://www.undp.kg)*  
*720040 Кыргыз Республикасы, Бишкек ш., Чүй пр. 160, БУУнун Үйү*  
*тел.: +996 312 611 213, факс: +996 312 611 217, [www.undp.kg](http://www.undp.kg)*  
*720040 Кыргызская Республика, пр. Чүй 160, Дом ООН*  
*тел.: +996 312 611 213, факс: +996 312 611 217, [www.undp.kg](http://www.undp.kg)*

