

## О НЕКОТОРЫХ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

**Ж.Ш. Эгамбердиева, аспирант**  
Академия управления при Президенте КР  
(Кыргызстан, г. Бишкек)

DOI: 10.24411/2500-1000-2020-10935

***Аннотация.** В статье предпринят анализ ряда теоретических аспектов децентрализации управления в КР. Кыргызстан, одним из ведущих принципов власти, конституированных в Основном законе, провозгласил принцип разграничения власти, где основу реформ системы управления составляют оптимальность и эффективность посредством минимизации затрат. Отражена периодизация этапов становления института МСУ, проанализированы некоторые программные нормативные документы, нацеленные на процесс дальнейшего реформирования МСУ. Отражена специфика представительных и исполнительно-распорядительных органов власти на уровне МСУ.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, органы власти, делегирование полномочий, принципы деятельности, реформирование.*

В национальном законодательстве КР установлены общие принципы формирования органов МСУ. Важно отметить, что система органов МСУ обладает определенной организационной структурой, формой, принципами деятельности, которые отвечают целям МСУ.

Так, становление системы МСУ было обусловлено принятием Закона КР «О местном самоуправлении» в 1991 г. [1]. Уже в марте 1992 г. ЖК КР принял новый Закон «О местном самоуправлении и местной госадминистрации в КР» [2], который также подвергался многочисленным новациям. Согласно норм указанного закона, система МСУ вобрала в свой концептуальный ряд известные в теории категории «местные сообщества», «муниципальное имущество», «муниципальные услуги», «органы МСУ», местные представительные органы – кеши, местные исполнительно-административные органы, другие органы, сформированные населением, а также сходы граждан. Система МСУ в КР традиционно разделена на местные кенеш и мэрии в городах. Исполнительные органы подотчетны кенешам, которые утверждают местные бюджеты и контролируют их исполнение, принимают программы развития и социальной защиты сообщества, налагают сборы, а также принима-

ют решения по другим вопросам местного масштаба.

В КР тенденция к децентрализованному управлению была обусловлена рядом причин и в указанной связи логично рассмотреть некоторые теоретические положения, которые бы объясняли суть проводимых реформ. Самоуправление, как известно из курса теории и имеющейся практики активно функционирует во многих государствах мира. Кыргызстан признает конституированный в Основном законе принцип разграничения власти.

Становление рыночных отношений и разгосударствление экономического сектора, обусловил трансформацию администрирования процессов. Так, определенные обязательства налагались и на местные органы, которые должны были выстраивать новую практику управления. Кризис экономики, а, следовательно, дефицит госбюджета также ускорил смену подходов к управлению на местах, внедрению технологий в части повышения ответственности МСУ.

Данные новации предопределили роль муниципалитетов в разработке программ развития, увеличению полномочий в финансово-бюджетной, управленческой, социальной и др. сферах. В ходе широких дискуссий была обоснована позиция, при которой институционально обеспечивается

корреляция между сообществами с формируемыми ими органами МСУ.

Безусловно, основу реформы системы управления составляют оптимальность и эффективность посредством минимизации затрат на управление. В конечном счете реформирование в КР подразумевает:

- соответствие целям;
- согласованность действий с полученным результатом.

Основная цель реформ, по нашему мнению, вовлечение в процесс управления населения, повышение ответственности органов МСУ, децентрализация государственных функций. Проанализируем некоторые аспекты принятого закона (в редакции 1992 г.) [2], который передавал исполнительную власть новой системе госорганов – местным госадминистрациям, включавшим в себя областной, районный и городской уровни.

Конечно, МСУ подразумевает взаимосвязь сообществ с формируемыми органами власти с установлением контроля, и в данной связи начиная с 1992 г. на местном уровне стали действовать – местные кенешы и местные госадминистрации. Такая организационная трансформация системы территориального управления присуща французской модели децентрализованного управления, подразумевающая назначаемого правительством чиновника от лица государства. Так, к примеру, нормотворческую функцию осуществляли кенешы, но решения по вопросам местного значения готовились госадминистрациями, что входило в некоторый диссонанс с общей трактовкой МСУ.

Указанный подход к организации власти, к сожалению, не давал в полной мере возможности развивать МСУ по принципу муниципалитета. В Кыргызстане к 1994 г., как известно из курса новейшей истории, колхозы и совхозы распались, а зарождавшиеся фермерские хозяйства не могли справиться с возросшими потребностями обеспечения с/х продукцией. Сельские комитеты, созданные в том же году, занимались выделением земельных долей крестьянам. В итоге такого половинчатого реформирования, школы, больницы, клубы, и другие объекты инфраструктуры нахо-

дились в состоянии бесхозности, которые также усугубились миграцией большого потока людей в города.

Положение «Об основах организации МСУ в КР» [3] стало концептуальной основой реформирования МСУ, где законодателем определяется сама категория «местного сообщества» как единственного источника МСУ, осуществляемого через систему кенешей и других органов, формируемых населением. Так, в Положении были сформулированы важнейшие принципы МСУ – само обеспечение, самофинансирование, саморегулирование. Указанные принципы коррелируют с видами автономии (политической, административной и финансовой), являющимися неотъемлемыми признаками муниципалитетов с децентрализованной системой управления.

Так, коммунальная собственность – это имущество, находящееся на праве собственности у сообщества в соответствии с законодательством. Новацией стало и толкование районов и областей как территориальных объединений сообществ. Вместе с тем, реформа требовала своей реализации в несколько этапов. Представленная периодизация является условной, поскольку процесс реформирования МСУ в КР находится в процессе своего развития.

I этап – формирование МСУ на уровне сел, поселков и городов (1992-1995 гг.).

II этап – реформа на уровне районов и областей (1996-1998 гг.).

III этап – внесение новаций в процессе реформ (с 1998 г. по настоящее время).

Объясняя суть происходящих трансформаций, также следует отметить, что положения таких важнейших НПА, как «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня КР» и «О выборах в районные и областные кенешы КР», стали точкой отсчета в определении количества депутатов в органах МСУ, которое в целом по КР было сокращено втрое. Так, по мнению Тарбинского О.С., Карашева А.А. реформирование местных органов с механизмом саморегулирования затянулось на некоторое время, поскольку было сложно концептуально определить пути развития МСУ в Кыргызстане [4, с. 25].

Дальнейшим этапом реформы стали прямые выборы мэров г. Бишкек и г. Ош, проведенные в 1995 г. В процессе анализа важно выделить причины замедления. В контексте реформирования отечественным законодателем был упущен из виду один из аспектов. Речь идет о категории «коммунальной собственности» в нормативном массиве. «Положение об основах организации МСУ» [3], давшее толкование последней вкупе с действующим Законом КР «О МСУ и местной госадминистрации» не находили своей теоретической общности [2]. И по итогам референдума (10 фев. 1996 г.), в Конституцию КР были внесены новации, согласно которым органы МСУ могут осуществлять триаду полномочий коммунальной собственностью.

В 1996 г. в процессе реформирования усилилась система МСУ, а также был учрежден специальный орган. Так, Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных госадминистраций и МСУ» [5] фактически усиливал государственную власть, и в равной степени предоставлял большую самостоятельность органам МСУ. Согласно указа, главе областной госадминистрации было предоставлено право обеспечивать соблюдение законов, корреспондирующей ст. 12 Закона КР «О МСУ и местной госадминистрации» [2]. В п. 1 Указа главам областных госадминистраций был придан статус губернаторов, а в п. 3 губернаторам и мэру г. Бишкек предоставлено право «устанавливать госконтроль за выполнением органами власти и МСУ, предприятиями, учреждениями законов, актов Президента и Правительства КР».

Анализируемый Указ (1996 г.) [5] в некоторой мере расширил и полномочия кенешей, наделив их правом разработки внедрения принципов МСУ, формирования коммунальной собственности, развития экономической и финансовой основы МСУ, инфраструктуры, проведения паспортизации земель, пастбищ, организации судов аксакалов и т.д.

Также важно отметить, что функция организации жизнедеятельности явилась прерогативой исполнительно-распорядительных органов – айыл окмоту.

Всего по КР на тот период было образовано 455 айыл окмоту. В 2003 г. таких органов уже насчитывалось порядка 470. Более того, структурно, по вопросам организации МСУ глава айыл окмоту подотчетен председателю районного кенеша, а по делегированным полномочиям – главе районной госадминистрации, что также оптимизировало указанные процессы на местах. Вплоть до 2001 г. – должность главы айыл окмоту не являлась выборной.

Исходя из итогов анализа, можно признать, что в целом в КР была сформирована основа для реформы, а организационные трансформации позволили оптимально развивать институт МСУ. Также введено делегирование органам МСУ отдельных государственных полномочий.

Очередным этапом децентрализации стал референдум (17 окт. 1998 г.), когда в Конституцию КР были введены новации о правовой базе коммунальной собственности и распространением такой формы собственности на землю, что также дало большой эффект, поскольку были реально ощутимы и прозрачны все действия власти на местах.

Стоит отметить, что в ходе реформ вопрос организации власти в городах областного подчинения не нашел своего концептуального завершения, где действовали, как местные госадминистрации, так и – кенешы. Как известно, в 1994-1999 гг. основной задачей являлось формирование в системе МСУ исполнительно-распорядительных органов. Так, к примеру, в г. Бишкек в 1995 г. была образована мэрия, в 1996 г. при сельских кенешах были образованы айыл окмоту, в 1998 г. – городские управы [6, с. 22].

Обозначенные противоречия были устранены в новой редакции Конституции КР и Законе КР «О МСУ и местной госадминистрации», где вертикаль соподчинения кенешей обусловила некоторые сбои в работе органов народовластия, что отразилось на системе контроля за выполнением решений.

Из курса теории управления известно, что передачу власти от государства МСУ целесообразно осуществлять, если эти органы на местах будут исполнять полномо-

чия эффективнее, чем само государство, при условии, что МСУ будет подконтрольно гражданскому обществу. В числе проблем экспертами также признается, что не был учтен фактор рассредоточения уровней территориального управления (ТОС). К примеру, квартальные, уличные, домовые комитеты, по сути, не получили полномочий по решению вопросов местного населения. Также не было определено, являются ли они звеньями системы МСУ или же общественными организациями. Согласно ряда теоретических позиций, система МСУ – это сумма взаимодействующих субъектов управления по горизонтали и по вертикали. При этом, принцип межуровневости признает, что каждое звено системы МСУ должно брать на себя объем власти, чтобы оптимально ее реализовать.

В процессе анализа также верно признать, что главнейшим аспектом остается слабая финансово-экономическая база МСУ. К примеру, бюджет МСУ на селе формируется по остаточному принципу, следовательно, органы МСУ не могут в полной мере сохранять объекты коммунальной собственности, организовывать жизнедеятельность на должном уровне.

Рассмотрим другой аспект. Так, в 2001 г. процедура выборности глав МСУ городов и сел также претерпела некоторые новшества. К примеру, на уровне городов областного подчинения мэры избираются путем косвенных выборов депутатами горкенешей. На уровне городов районного подчинения и сел главы городов и айыл

окмоту – избираются прямым голосованием. В марте 2001 г. в пилотном режиме выборы глав МСУ проводились по системе предварительного, многоступенчатого отбора, который, по нашему мнению, заметно снизил эффект от выборов, поскольку предполагал прямое вмешательство госорганов в избирательный процесс [6, с. 23]. К примеру, выборы глав МСУ городов районного подчинения (глав городов) и айыл окмоту от 16-23 дек. 2001 г., прошли несколько иначе и в более позитивном ключе. В целом, Закон КР «О МСУ и местной госадминистрации» (в редакции 2002 г.) также оптимизировал ситуацию с правовым обеспечением деятельности МСУ.

Таким образом, исходя из проведенного анализа, можно признать:

– С 1992 г. в КР был запущен процесс поэтапного становления института МСУ.

– С 2002 г. реализованы организационно-правовые преобразования основ МСУ на уровне городов, поселков и сел. Можно констатировать, что был завершен I этап реформы МСУ, перехода на МСУ г. Бишкек (1995 г.) и городов областного значения.

– II этап реформы МСУ позволил оптимизировать управление на уровне областей и районов. Заданным целям корреспондировал еще один программный документ концептуального характера Национальная стратегия «Децентрализация госуправления и развитие МСУ в КР до 2010 г.». (17 дек. 2002 г.).

#### Библиографический список

1. Закон КР «О МСУ» (1991 г.) (Утратил силу 12 янв. 2002 г.) [Электронный ресурс: // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/878?cl=ru-ru>/ Загл. с экрана].
2. Закон «О МСУ и местной госадминистрации в КР» [Электронный ресурс: // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/952?cl=ru-ru>. Загл. с экрана].
3. Положение «Об основах организации МСУ в КР» (Утратил силу 18 нояб. 2002 г.) [Электронный ресурс: // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/47307> Загл. с экрана].
4. Карашев А.А., Тарбинский О.С., Шадыбеков К.Б. Организационно-правовые основы МСУ в Кыргызстане. – Б., 2004.
5. Указ «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных госадминистраций и МСУ». (Утратил силу) [Электронный ресурс: // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/46440> Загл. с экрана].
6. Пига Г., Новович Т., Могилевский Р. Общая страновая оценка для КР. – Б., 2016. – с. 22.

---

**ON SOME THEORETICAL ASPECTS OF GOVERNANCE DECENTRALIZATION IN KYRGYZSTAN**

**Zh.Sh. Egamberdieva**, *Postgraduate*

**Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic  
(Kyrgyzstan, Bishkek)**

***Abstract.** The article analyzes a number of theoretical aspects of decentralization of management in the Kyrgyz Republic. Kyrgyzstan, one of the leading principles of power, constituted in the Basic Law, proclaimed the principle of separation of powers, where the basis of reforms of the management system is optimality and efficiency through minimizing costs. The periodization of the stages of the formation of the institution of LSG is reflected, some program regulatory documents aimed at the process of further reform of LSG are analyzed. Reflected the specifics of representative and executive-administrative authorities at the level of LSG.*

***Keywords:** local government, government bodies, delegation of powers, principles of activity, reforming.*