

УДК 321.015(575.2)
DOI: 10.36979/1694-500X-2024-24-3-140-146

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.А. Карашев

Аннотация. Рассматриваются возможности и проблемы как факторы, влияющие на судьбу кыргызского местного самоуправления. Освещенные вопросы рассмотрены сквозь временную призму более чем тридцатилетней истории отечественного местного самоуправления. Описаны основные факторы влияния на вектор реформы местного самоуправления с выделением узловых моментов как в сфере возможностей для углубления реформы, так и ключевых проблем, которые необходимо решать и искоренять. Развернутая картина возможностей и проблем позволяет рельефно проанализировать ситуацию, что позволяет рассматривать как явный, так и скрытый потенциал в совокупности с «узкими местами» реформы местного самоуправления. Делается SWOT-анализ факторов, которые могут задавать вектора для процессов децентрализации в республике. Для облегчения анализа факторы влияния сгруппированы по сходным признакам. Автор заостряет внимание на уже сформировавшейся, по его мнению, группе экспертов и специалистов в вопросах местного самоуправления, которые способны сделать реформу самоуправления более осмысленной и результативной.

Ключевые слова: факторы влияния; возможности и проблемы; SWOT-анализ; реформа местного самоуправления; децентрализация.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУ АНДАН АРЫ ӨНҮКТҮРҮҮНҮН МҮМКҮНЧҮЛҮКТӨРҮ

А.А. Карашев

Аннотация. Макалада кыргыз жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун тагдырына таасир этүүчү факторлор катары мүмкүнчүлүктөр жана көйгөйлөр каралат. Чагылдырылган маселелер жергиликтүү өз алдынча башкаруунун отуз жылдан ашуун тарыхынын убактылуу призмасы аркылуу каралды. Реформаны тереңдетүү үчүн мүмкүнчүлүктөр чөйрөсүндө түйүндүү моменттерди, ошондой эле чечүү жана жоюу зарыл болгон негизги көйгөйлөрдү бөлүп көрсөтүү менен жергиликтүү өз алдынча башкарууну реформалоонун векторуна таасир этүүнүн негизги факторлору баяндалган. Мүмкүнчүлүктөрдүн жана көйгөйлөрдүн кеңири көрүнүшү кырдаалды рельефтик талдоого мүмкүндүк берет, бул жергиликтүү өз алдынча башкарууну реформалоонун «тар жерлери» менен бирге ачык жана жашыруун потенциалды да кароого мүмкүндүк берет. Республикада борбордон ажыратуу процесстери үчүн векторлорду түзө турган факторлорго талдоо жүргүзүлөт. Талдоо жүргүзүүнү жеңилдетүү үчүн таасир этүүчү факторлор окшош белгилерине ылайык топтоштурулган. Ошол эле учурда автор өзүнүн пикири боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу маселелеринде түзүлгөн, жергиликтүү өз алдынча башкаруу реформасын маңыздуу жана натыйжалуу кылууга жөндөмдүү эксперттердин жана адистердин тобуна көңүл бурат.

Түйүндүү сөздөр: таасир этүүчү факторлор; мүмкүнчүлүктөр жана көйгөйлөр; SWOT-талдоо; жергиликтүү өз алдынча башкарууну реформалоо; борбордон ажыратуу.

OPPORTUNITIES FOR FURTHER DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

А.А. Karashev

Abstract. The article examines the opportunities and problems as factors influencing the fate of the Kyrgyz local government. The issues that are highlighted are considered through the temporary prism of more than thirty years of the history of domestic

local government. The main factors influencing the vector of local government reform are described, highlighting key points, both in the field of opportunities for deepening reform, and key problems that need to be addressed and eradicated. The detailed picture of opportunities and problems allows us to analyze the situation in relief, which allows us to consider both the obvious and hidden potential, coupled with the "bottlenecks" of local government reform. A SWOT analysis of the factors that can set vectors for decentralization processes in the republic is being done. To facilitate the analysis, the factors of influence are grouped according to similar characteristics. The author focuses on the already formed, in his opinion, group of experts and specialists in local government issues who are able to make self-government reform more meaningful and effective.

Keywords: factors of influence; opportunities and problems; SWOT-analysis; local government reform; decentralization.

Со времени провозглашения государственного суверенитета одним из важных векторов преобразования был курс на построение эффективной системы территориального управления.

Анализ более чем тридцатилетнего пути реформы в этом направлении показывает, как определенные достижения, так и «узкие места» в системе местного государственного управления и местного самоуправления.

В ходе реформ были приняты и реализовывались стратегические и программные документы разной глубины преобразований: как концептуальные, стратегические, так и поддерживающие – в виде программ.

Наиболее ярким и концептуально полным по сути из этих документов было Положение об основах организации местного самоуправления, утвержденное Указом Президента от 22 сентября 1994 года № 246 [1]. В полной мере Указ не был реализован и утратил силу в 2002 году.

После учреждения в 1996 году айыл окмоту – своеобразного сельского правительства – было принято постановление Правительства Кыргызской Республики «О Программе государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основных направлениях реформы местного самоуправления на уровне областей, районов, городов Кыргызской Республики на 1997–1998 годы» от 28 апреля 1997 года № 254 [2]. В этом документе были определены меры по укреплению новообразованного исполнительного органа местного самоуправления.

В 1999 году был издан ещё один Указ Президента Кыргызской Республики о развитии местного самоуправления, рассчитанный краткосрочную перспективу [3].

Далее последовала Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» [4].

По истечении срока действия этой стратегии были приняты две правительственные программы, утвержденные постановлениями Правительства Кыргызской Республики «О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013–2017 годы» от 18 декабря 2013 года № 678 [5] и «О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018–2023 годы» от 31 октября 2018 года № 513 [6]. К сожалению, большого политического резонанса эти программы не имели, они выполнили поддерживающую роль, но не обозначили конечной цели преобразований.

Несколько указов Президента также были направлены на развитие местного самоуправления.

Перечень осуществлённых действий можно вести долго. Достаточно отметить хотя бы солидную правовую базу местного самоуправления, сформированный институт муниципальной собственности, имплементируемые в республике формы народной демократии – курултай, сходы, собрания по месту жительства, успешно работающие органы территориального общественного самоуправления и общественные организации местных сообществ.

Как видно даже из беглого перечисления, перечень уже осуществлённого на пути к построению демократически организованного местного самоуправления длинный и солидный.

Учитывая внедрение в практику управления в Кыргызстане технологий стратегического планирования, необходимо осуществлять разработку документа с учётом уже освоенных способов проектирования будущего развития [7].

Это предполагает описание будущей модели, на построение которой будут направлены усилия государства и общественности.

Цель такой модели – усовершенствование устройства местного самоуправления, создание в республике муниципалитетов, устойчивых

в экономическом, управленческом и демократическом отношении, переформатирование местного самоуправления Кыргызстана в управленческую систему сервисного характера, при которой в центре внимания находится человек.

Одним же из важнейших продуктов деятельности органов местного самоуправления должно быть оказание муниципальных услуг населению, членам местных сообществ, гражданам.

Здесь должно преобладать не мышление, оперирующее категориями и субъективными опасениями переходного периода, а мышление стратегическое, основанное на проектировании долгосрочного видения модели территориального управления на перспективу, в том числе местного самоуправления в Кыргызстане.

Любое планирование, в особенности стратегическое, требует проведения всестороннего анализа текущей ситуации, ревизии имеющихся ресурсов, нереализованных возможностей и проблем.

При проектировании, безусловно, должны приниматься во внимание внешнее воздействие и угрозы.

Такой анализ предлагается сделать по широко применяемой во всём мире форме, которая называется SWOT-анализ.

Уточним, что означает применяемая аббревиатура на английском языке.

SWOT – это сокращение, образованное четырьмя словами, которые на русский язык обычно переводят следующим образом: S – сила, W – слабость, O – возможности, T – угроза. Первые два фактора – внутренние, и означают, в нашей более привычной терминологии, возможности и проблемы. Другие два фактора описывают внешнее воздействие на предмет или процесс, иногда их ещё называют вызовами.

Согласно принятым правилам, сделаем SWOT-анализ в табличной форме, как это обычно делается проектировщиками (таблица 1).

Период, на который делается анализ, рассчитан на срок до 2030 года, поскольку на меньший срок делать анализ построения модели местного самоуправления навряд ли целесообразно, а на больший отрезок времени – практически невозможно в силу большой технологической сложности и наличия элемента

непостоянства в наборе факторов воздействия на ситуацию и процессы.

Важным позитивным условием для дальнейшего развития в Кыргызстане местного самоуправления автор считает формирование научной и экспертной элиты, заинтересованной в продвижении теоретических основ муниципального управления и реализации перспективных идей в укреплении его основ на практике.

Если в начале 1990-х годов ещё нельзя было говорить о собственной научной школе муниципального права и муниципального управления, и следует признать, что этими вопросами владели ограниченное число специалистов, то уже с конца 1990-х годов в силу возрастания интереса к этой тематике наблюдается появление различных взглядов и подходов к проблеме децентрализации.

Вышли в свет многочисленные монографии, методические и практические пособия, справочники по местному самоуправлению по самой разнообразной тематике, охватывающей вопросы управленческого, социального, экономического, финансового свойства и др.

Не будет лишним отметить, что в исследовательских работах авторы высказывают различные точки зрения, порой полярные. Это даёт возможность взглянуть на предмет местного самоуправления под различным углом зрения. А значит, сравнить сделанные выводы, экспертные оценки, выбрать оптимальные из предлагаемых моделей, что безусловно идёт на пользу делу.

Появились новые и вполне квалифицированные специалисты в сфере децентрализованного управления, владеющие знаниями об истории местного самоуправления, о практике территориального управления в различных странах мира, о реальной проблематике, с которой сталкиваются при продвижении идеи внедрения в жизнь местного народовластия.

Защищаются научные диссертации по местному самоуправлению, в высших учебных заведениях республики обычными стали курсы, модули и предметы по указанной тематике.

Вполне успешно функционирует Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики, который не только осуществляет методическую помощь муниципалитетам,

Таблица 1 – SWOT-анализ возможностей для дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике

Внутренние факторы	
Сила	Слабость
Политические факторы (политическая воля, заявленная политика, «значимое окружение» – оппоненты и сторонники, и др.)	
Руководством страны заявлен курс на кардинальные реформы	В стране отсутствует четкое видение реформы местного самоуправления
Среди сторонников реформы: - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; - Кабинет Министров (Правительство) Кыргызской Республики; - уполномоченный государственный орган Кыргызской Республики по делам местного самоуправления; - Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики; - органы местного самоуправления; - институты гражданского общества; - экспертные сообщества	Противники реформы: - отдельные министерства и ведомства, не заинтересованные в передаче своих полномочий; - местные государственные администрации; - органы местного самоуправления в части вопросов укрупнения муниципалитетов; - местная элита, не заинтересованная в укрупнении муниципалитетов; - национальное агентство Кыргызской Республики по делам местного самоуправления в части создания единого банка данных на государственных и муниципальных служащих
Бизнес-сообщество не относится ни к одной из заинтересованных сторон, но при определенных обстоятельствах может поддержать либо ту, либо другую позицию	
Общественно-политическая ситуация	
На всенародном референдуме принята новая Конституция Кыргызской Республики	В стране имеются сторонники внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики, предусматривающие установление в стране президентской формы правления
Устойчиво функционирует Жогорку Кенеш Кыргызской Республики	
Население ожидает позитивных перемен	Часть населения желает исключительно стабильности в стране и опасается любых изменений
Проявлена политическая воля руководства, что видно по факту проведения административно-территориальной реформы.	Отсутствует стройный документ проведения реформы территориального управления в целом
Экономические факторы	
В распоряжении органов местного самоуправления имеются определенные природные ресурсы и большое количество объектов муниципальной собственности	Не всегда эффективно осуществляется управление имеющимися ресурсами. Многие объекты находятся в неудовлетворительном состоянии. Большинство объектов муниципальной собственности относится к категории социально-культурных, бытовых и хозяйственных, которые не приносят дохода, а требует лишь расходы на содержание
Финансовые факторы	
Законодательно закреплено, что местные бюджеты формируются органами местного самоуправления самостоятельно	Большинство муниципалитетов, особенно сельских, дотационные, не могут обеспечить адекватное финансирование социальной инфраструктуры. Местное самоуправление финансируется по остаточному принципу. Действующий Налоговый кодекс не стимулирует муниципалитеты к увеличению собираемости налогов и сборов. Перспективы и расчёты результатов укрупнения айылных аймаков и отдельных городов пока не заявлены

Социальные факторы (уровень благосостояния населения и др.)	
Социально-культурные и культурно-правовые факторы (общественная психология, традиции, ожидания и т. д.)	
Местные сообщества проявляют политическую активность и с энтузиазмом принимают участие в собраниях, сходах, курултаях в обсуждении различных вопросов местного значения, особенно в сельской местности. В сельской местности сохранились традиции общинного самоуправления	Имеется некоторая разобщенность в местных сообществах вследствие регионального и родового деления в сельской местности, а в городах население является пассивным
Кадры	
В муниципалитетах сформирован кадровый состав	Отсутствует действенная мотивация для муниципальных служащих к работе на результат. С 2013 года функционирует государственный заказ на обучение служащих, но зачастую средства, выделяемые на его реализацию недостаточны. Отсутствие стабильной системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих применительно должностным обязанностям. Кадровый состав не стабилен и может меняться с приходом нового руководителя вопреки требованиям законодательства о муниципальной службе. Слабо используется в качестве стимулирования к труду ротация кадров органов местного самоуправления, вследствие отсутствия процедур и кадровой иерархии между органами местного самоуправления и государственного управления. Перетекание наиболее квалифицированных кадров из органов местного самоуправления в сферу бизнеса по причине низкой заработной платы муниципальных служащих
Внешние факторы	
Возможности	Угрозы
Политические факторы (международные вызовы, поддержка или противодействие международных организаций и др.)	
В мире наблюдается тенденция к пропаганде местного самоуправления, приняты всемирная декларация местного самоуправления, европейская хартия, декларация о принципах организации местного самоуправления в государствах-участниках СНГ	Страны с устойчивыми демократическими традициями лоббируют в Кыргызстане реформирование местного самоуправления по собственному образцу
В стране действуют международные и зарубежные проекты по децентрализации: ПРООН, ЮСАИД, фонд Ханса Зайделя, фонд Сорос, фонд Конрада Аденаура, ЛСА	Модели, предлагаемые иностранными консультантами, могут быть неадекватными для Кыргызстана

но и отстаивает их права перед Правительством республики, ставя злободневные проблемы, требующие решения и выдвигая предложения по путям совершенствования практики управления территориями. Муниципалитеты республики поддерживают свою Ассоциацию, давая наказы её аппарату.

Данная организация обладает организационной устойчивостью, имеет строго определённые цели, позицию, согласованную с управляемыми местными сообществами, объединёнными в городские и сельские муниципалитеты Кыргызской Республики.

Осуществляется взаимодействие между аппаратом Союза и муниципалитетами. Имеется официальный сайт, на котором у всех городских и некоторых сельских муниципалитетов есть свои электронные странички.

Союз имеет авторитет среди ряда аналогичных зарубежных и международных организаций, входит в состав Ассоциации муниципалитетов тюркоязычных стран.

Он прошел долгий путь становления и накопил реальный опыт поддержки реформирования территориального управления и защиты интересов кыргызских муниципалитетов.

Формируются группы сторонников местного самоуправления, продвигая инновации в этой сфере путём лоббирования принятия новых законов и совершенствования действующего законодательства, реализации разнообразных концепций, стратегий, программ и проектов развития территорий.

Активно дебатруется в обществе, в том числе среди государственных органов, вопрос совершенствования административно-территориального устройства республики с целью повышения эффективности управления территориями, снижение издержек на содержание управленческого аппарата, улучшение качества муниципальных услуг, оптимизация принятия управленческих решений, согласующихся с реальными насущными интересами членов местных сообществ.

В качестве базовых продвигаются предложения по улучшению качества предоставления муниципальных услуг населению, как важнейшее условие социальной направленности этой формы публичной власти.

В свете провозглашения Кыргызской Республики социальным государством, что закреплено Конституцией, вопрос оказания государственных и муниципальных услуг на современном этапе развития государственности приобретает особую актуальность в обществе.

В части укрупнения административно-территориальных единиц с 2022 года уже совершаются активные действия. На основании указов Президента Кыргызской Республики с конца 2022 года происходит объединение айылных аймаков [8, 9, 10]. Если до декабря

2022 года имелось 452 айылных аймака, то с конца 2023 года их количество сокращается до 235.

Определенная работа проводится и по улучшению качества услуг, включая цифровизацию государственных и муниципальных услуг [11]. Над этим работают государственные органы и IT-сообщества. Но территориальные преобразования требуют новых подходов, так как одновременно должна совершенствоваться локальная карта получения услуг.

Подытожив различные экспертные оценки, вполне резонно сделать достаточно объективный вывод о том, что в Кыргызстане существует достаточно крепкая научная и экспертная элита по вопросам муниципального управления, и это является важнейшей предпосылкой для дальнейшего осуществления курса реформирования основ территориального управления в Кыргызской Республике.

Этот потенциал можно с успехом использовать при разработке желаемой модели устройства территориального управления, включая как местное государственное управление, так и местное самоуправление.

Самое главное – точно обозначить будущую систему организации местного самоуправления, которая приведёт к социальному прогрессу, независимо от того, в какой местности проживают граждане и местные сообщества. В этом и есть суть местного самоуправления.

Поступила: 29.02.24; рецензирована: 14.03.24;
принята: 18.03.24.

Литература

1. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения “Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике”» от 22 сентября 1994 года № 246.
2. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Программе государственной поддержки местного самоуправления и его органов в Кыргызской Республике и Основных направлениях реформы местного самоуправления на уровне областей, районов, городов Кыргызской Республики на 1997–1998 годы» от 28 апреля 1997 года № 254.
3. Указ Президента Кыргызской Республики «О дальнейшем развитии местного само-

- управления в Кыргызской Республике» от 2 августа 1999 года № 196.
4. 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.
 5. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013–2017 годы» от 18 декабря 2013 года № 678.
 6. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Программе развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018–2023 годы» от 31 октября 2018 года № 513.
 7. Методическое руководство по стратегическому планированию в местных сообществах: опыт малых городов Кыргызстана / Дж. Дуйшекеев, А.А. Карашев, М. Кимсанов, О.С. Тарбинский, А.В. Третьяков, Т.А. Третьякова, К.Б. Шадыбеков. Бишкек, 2004.
 8. Указ Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 28 декабря 2022 года УП № 414.
 9. Указ Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 3 апреля 2023 года УП № 85.
 10. Указ Президента Кыргызской Республики «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства и развитию регионов Кыргызской Республики» от 29 декабря 2023 года № 370.
 11. Закон Кыргызской Республики «Огосударственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года № 139.