

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ (ДО 2011 ГОДА)

По материалам рукописи Национального доклада о человеческом развитии 2010 года. Финальную опубликованную версию доклада можно найти по ссылке: http://dpi.kg/upload/file/UNP-2012-NHDR_RUS.pdf

Вперед, в прошлое, за лучшим будущим.

Предисловие главного редактора

В преддверии празднования 30-летнего юбилея местного самоуправления в Кыргызской Республике полезно взглянуть вспять, оценить прогресс в развитии МСУ. В этом контексте редакции показалась заслуживающей внимания статья, написанная как приложение к Национальному докладу о человеческом развитии «Здесь и сейчас!» 2012 года, посвященного местному самоуправлению.

Читая эту статью, невольно ловишь себя на мысли о том, что многие прорывы и провалы в сфере развития местного самоуправления мы уже проходили. И задача сегодняшнего дня – извлечь уроки из прошлого, научиться на

собственных ошибках, избежать реверсного движения во многих аспектах развития местного самоуправления, что уже не раз случалось с Кыргызской Республикой.

Несмотря на то что материал был написан почти 10 лет назад, статья несколько не утратила актуальности. А для нового поколения политиков, для которых 2008-2012 годы кажутся далеким прошлым, будет интересно узнать административные и политические тонкости, незаметные и вымытые из памяти моменты развития и становления местного самоуправления в Кыргызстане.

Итак, уважаемые читатели, мы приглашаем вас вперед, в прошлое, чтобы наше общее будущее стало лучше.

Надежда ДОБРЕЦОВА,
главный редактор журнала «Муниципалитет»

Этапы развития местного самоуправления в Кыргызской Республике

Историю МСУ в Кыргызстане условно можно разделить на пять основных этапов, главными 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 (2010-2012 гг.) – 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 стране еще плохо представляли себе будущую административную модель и принципы управления территориальными уровнями и единицами. 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 свободы¹.

После отказа 31 августа 1991 года от руководящей роли Компартии Киргизской 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 высока².

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 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).

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан, 1991 г., № 8. – С. 263.

² 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.

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, неприспособленными к мобильным, решительным и ответственным действиям. «Минипарламентские» 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 ГКЧП³», 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 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 отзова 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

³ 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.

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 изменения¹, 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 месяца² вертикаль была усилена – президиумы местных Советов в качестве органов исполнительной власти были заменены местными государственными администрациями³. 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, отвела 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

от представительных.

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 растаскиваться. 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)⁴. Тогда же в муниципальную собственность айылного 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 айылного 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.

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 акима 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 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.

⁴ 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.

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)¹. 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 стало 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 был 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 г. № 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

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

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.

В эти годы были созданы и активно работали ассоциации органов МСУ – Ассоциация городов КР и Ассоциация сел и поселков КР, 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 поныне².

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:

² 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».

- 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 определенными 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 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 поступали в местные бюджеты МСУ. Средства, передаваемые из бюджетов МСУ в республиканский бюджет, были

отменены.

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 городам¹. 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.

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

¹ 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.

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
Подоходный 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%

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%

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 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 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 несут 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»¹. 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 создавался 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 угастро. Единственным достижением Закона стало установление «закрытого» 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, ввиду 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 (2010-2011 годы) – новые шансы для широкого развития местного самоуправления

Принятая 27 июня 2010 года Конституция КР внесла некоторые изменения и поправки в раздел «Местное самоуправление», определив в ст. 111, что систему органов местного самоуправления образуют:

- местные кенешы – представительные органы МСУ;
- 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 создало 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

¹ 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.

стабилизацией 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 надежд 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 администраций².

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 носил промежуточный, временный характер, о чем неоднократно заявляло инициировавшее его принятие Правительство КР. Если государственная власть подтвердила бы 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 могло быть. А еще вернее было бы вернуться к вопросу о разработке Кодекса 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 развитие 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 отвечал один человек, в круг обязанностей которого входило множество других оперативных вопросов, а потому разработка политики не могла 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 написания данной статьи 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

² 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

развитию, для которого местное самоуправление стало лишь одним из не самых приоритетных направлений работы.

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 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 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, был использован не полностью.