

*Аширов Ж.Т., Алмазбек уулу Б.*

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН-ӨЗҮ  
БАШКАРУУ ИНСТИТУНУН ЭВОЛЮЦИЯСЫ**

*Аширов Ж.Т., Алмазбек уулу Б.*

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*Zh.T. Ashirov, Almazbek uulu B.*

**EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 352.1:352(575.2)

Макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу институтунун трансформацияланышы каралды. Автор макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун тарыхый аспектинин жана укуктук негиздерине өзгөчө көңүл бурду. Кыргыз Республикасында жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун көйгөйлөрүн анализдеди, айрыкча, мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын ортосунда мыйзамдык чектөө жоктугу жана жергиликтүү өзүн өзү башкаруунун өз алдынчалыгын камсыз кылууга жетиштүү материалдык ресурстардын жоктугу. Баш мыйзамдын, Улуттук стратегияларда эл аралык укуктук-ченемдик актылардын жергиликтүү өзүн-өзү башкарууну жөнгө салуучу ченемдери майда-чүйдөсүнө чейин талданды. Мындан сырткары жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу институтунун жарандык коомдогу ролу талданды. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу эволюциясын илктөөнүн негизинде жергиликтүү өзүн-өзү институту республиканын демократиялык саясий тутумунун ажырагыс бөлүгү болуп саналаары белгиленди.

**Негизги сөздөр:** жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, конституция, демократия, стратегия, реформа, укуктук мамлекет, жарандык коом.

В статье рассматриваются особенности трансформации местного самоуправления в Кыргызской Республике. Основное внимание автор акцентирует на исторические аспекты и правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. Анализируются проблемы местного самоуправления в Кыргызской Республике, в частности отсутствие законодательного разграничения функций и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и отсутствие достаточных материальных ресурсов, обеспечивающих самостоятельность местного самоуправления. Детально анализированы нормы Основного закона, Национальные стратегии и международные нормативно-правовые акты регулирующие деятельность местного самоуправления. Кроме того, анализированы роль и место института местного самоуправления в гражданском обществе. На основе изучения особенностей эволюции института местного самоуправления в Кыргызской Республике установлено, что институт местного самоуправления является неотъемлемой частью демократической и политической системы Кыргызской Республики.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, конституция, демократия, стратегия, реформа, правовое государство, гражданское общество.

*The article deals with the peculiarities of the transformation of local self-government in the Kyrgyz Republic. The author focuses*

*on the historical aspects and legal foundations of local self-government in the Kyrgyz Republic. The problems of local self-government in the Kyrgyz Republic are analyzed, in particular, the lack of legislative differentiation of functions and powers between state authorities and local self-government bodies and the lack of sufficient material resources to ensure the independence of local self-government. The norms of the Basic Law, National Strategies and international legal acts regulating the activities of local self-government are analyzed in detail. In addition, the role and place of the institution of local self-government in civil society are analyzed. Based on the study of the features of the evolution of the institution of local self-government in the Kyrgyz Republic, it is established that the institution of local self-government is an integral part of the democratic political system of the Kyrgyz Republic.*

**Key words:** local self-government, constitution, democracy, strategy, reform, rule of law, civil society.

Кыргызстан с момента обретения независимости и суверенитета переживает период реформ, связанный с переходом к новой системе общественных отношений, политико-государственного устройства и управления.

Реформа местного самоуправления в Кыргызстане идет неровно, с большими затруднениями. Надо признать, что процесс становления самоуправления затянулся [7].

В Кыргызстане официально реформа местного самоуправления началась 19 апреля 1991 года, когда Верховный Совет Республики Кыргызстан принял Закон “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан”, установивший принципиально отличные от практики централизованного управления, нормы и правила организации местной власти. 4 марта 1992 года Верховный Совет внес кардинальные поправки в этот нормативный правовой документ, который в новой редакции стал именоваться Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан”.

Таким образом, законодательно было провозглашено разграничение функций государственной власти и местного самоуправления и ликвидирована вертикальная подчиненность местных представительных органов – кенешей, которая существовала в годы централизованного государственного управления.

С принятием 5 мая 1993 года Конституции Кыргызской Республики, в которой самоуправление получило конституционное закрепление. Кыргызстан последовал рекомендации Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 году. Соответствии статье 2 Хартии, «принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны» [5].

Конституция 2021 года (раздел 4) признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно решает вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно или через органы местного самоуправления. Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного бюджета, а также из республиканского бюджета. Государство гарантирует независимость органов местного самоуправления в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются в соответствии с принципами прозрачности, участия общественности и подотчетности органов местного самоуправления местному сообществу.

Согласно ст.112 Конституции КР, органы местного самоуправления состоят из представительных органов и исполнительных органов.

Исполнительные органы местного самоуправления и их руководители подотчетны в своей деятельности представительным органам [1].

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Как отмечается в ст. 4 Конституции Кыргызской Республики, государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: «открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления; запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции; конституционно-правовой и иной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом» [1].

Конституционно-правовые гарантии местного

самоуправления, обеспечения его финансовой и иной независимости от государственного аппарата, чиновничества позволяют этому важнейшему политическому институту содействовать ускорению формирования и развития гражданского общества в Кыргызстане, повышению жизненного уровня народа, качества жизни, и что особенно важно, сблизить государственную власть с народом. Однако все это можно реализовать только в том случае, когда местное самоуправление на практике сможет осуществлять предусмотренные Конституцией полномочия.

В «Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики 2013-2017 гг.» было отмечено, что одной из важнейших задач, которые необходимо решить на пути формирования правового государства, является развитие местного самоуправления, осуществление его дальнейшей реформы [2].

Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики «О национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» от 31 октября 2018 года УП № 221 (далее - Национальная стратегия-2040), провозглашает, что к 2040 году в Кыргызской Республике граждане будут ответственно выполнять обязательства перед собой, своей семьей и местным сообществом. Граждане будут способны формировать профессиональные, открытые, ответственные органы местного самоуправления [3].

В Национальной стратегии - 2040 основное внимание акцентируется на том, что важно широкое вовлечение населения в управление делами сообщества. В рамках эффективности системы управления на местном уровне необходима дальнейшая децентрализация государственной власти с адекватным механизмом финансирования деятельности органов местного самоуправления.

Последним Законом Кыргызской Республики о местном самоуправлении (15.07.2011) утверждаются принципиально новые организационные основы системы местного самоуправления на административно-территориальных единицах, государственная гарантированная политика по частичному финансированию бюджета органов МСУ, полномочия и круг вопросов в сфере государственно-правового воздействия на местное сообщество, что говорит о двухструктурной модели построения института местного самоуправления в Кыргызской Республике [4, с. 108-111].

В настоящее время стоит задача усиления системы управления на местном уровне в части организа-

ции устойчивой системы предоставления услуг, формирования и исполнения бюджета, управления ресурсами. Также необходимо повышение ответственности и дисциплины органов местного самоуправления по реализации поставленных населением задач, выполнению функциональных обязанностей.

В первую очередь речь идет о формировании ответственного местного сообщества, каждый член которого осознанно и квалифицированно способен участвовать в развитии своей территории, формировать эффективные органы местного самоуправления и контролировать их.

Во-вторых, необходимо создание правовых, методологических основ для формирования рынка коммунальных услуг. Органы местного самоуправления выступают заказчиками при организации системы предоставления услуг. Необходимо реформировать систему межбюджетных отношений и бюджетного процесса таким образом, чтобы формирование бюджета развития в каждом городе или айылном аймаке стало приоритетом. Для каждого города или айылного аймака будут созданы условия, которые мотивируют их формировать бюджеты развития [3].

Между тем до настоящего времени в системе местного самоуправления сохраняется ряд проблем требующих разрешения. Это:

- отсутствие ясного и однозначного законодательного разграничения функций и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- отсутствие достаточных материальных ресурсов, обеспечивающих реальную самостоятельность местного самоуправления;
- отсутствие подлинных механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- серьезная нехватка кадров, обеспечивающих функционирование местного самоуправления.

Стратегия развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на среднесрочный период (до 2017 года) разработана с целью определения основных направлений дальнейшей децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в республике, создания условий и возможностей для реализации конституционного права сообществ и граждан на местное самоуправление, на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения через формируемые ими и подотчетные им органы местного самоуправления [6].

Стратегическим направлением демократических реформ в Кыргызской Республике стали инновации,

внедряемые при проведении реорганизации политико-административной системы государственного, муниципального и местного самоуправления. Кыргызстан одним из первых среди стран СНГ Центральной Азии стал вырабатывать, взамен старых, новые, современные модели организации государственной и местной власти, отвечающие рыночным отношениям, обеспечивающие демократическое и эффективное регионально-территориальное управление, содействующие повышению активности местного населения [8, с. 3].

Особо следует отметить и то, что за годы проведения реформ законодательные акты, указы Президента, Постановления Правительства были направлены на полное исключение вмешательства государства в хозяйственную деятельность производителей, отмену административной подчиненности вышестоящим органам гибкого сочетания равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования, как равноправных партнеров и конкурентов в производстве продуктов и оказании услуг [9, с.107].

Как показывает жизнь, уровень человеческого развития в Кыргызской Республике, на всей ее территории определяется развитием МСУ. Здесь человек получает начальное и среднее образование, что во многом определяет его дальнейший жизненный путь, здесь должны открываться возможности для развития личности. Здесь оказывается первая медицинская помощь, проводится профилактика заболеваний, закладываются базовые составляющие здоровья человека через охрану материнства и детства, получение акушерских услуг. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение, формируются культурные и социальные навыки будущей личности и гражданина, здесь, рождаются, живут и умирают традиции, либо, помогая личности реализоваться и достичь высокого уровня развития, либо противопоставляя себя прогрессу.

В настоящее время развитие местного самоуправления концентрирует в себе все сложнейшие социально-экономические и политические проблемы переходного периода, отражает его противоречивость, незавершенность и неопределенность многих процессов и решений. По вопросам местного самоуправления за последние несколько лет высказано немало суждений, проведены ни одна дискуссия и ни одно парламентское слушание. Оценивая современное состояние местного самоуправления в муниципальных образованиях Кыргызской Республики, следует отметить, что сегодня оно находится на начальной стадии своего развития и его эффективность пока низка.

Как видим, местное самоуправление в Кыргызской Республике является одной из основ государственно-политического режима, хорошо организованное местное самоуправление позволяет обеспечить спокойствие, улучшать взаимоотношения между этносами и стабильность в государстве.

#### Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года (принятый референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года.
2. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. - Б.: ИПС «Токтом», 2018.
3. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 год. - Б., [Эл. ресурс] // ИПС «ТОКТОМ». 2015. (дата обраш. 6.06.2021.).
4. Тоташева А.Б. Организация местного самоуправления в Кыргызской Республике в результате реформ. / Известия ВУЗов Кыргызстана. - 2018. № 7.
5. Европейская хартия местного самоуправления // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы (Отв. ред. В.В. Маклакова). - М.: ИНИОН, 1993. С.3
6. Стратегия развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на среднесрочный период. (2012-2017). [Эл.ресурс] URL: [http://citykr.kg/start/images/stories/Novosti/strategiay\\_\\_28\\_08.doc](http://citykr.kg/start/images/stories/Novosti/strategiay__28_08.doc). (дата обраш.: 6.06.2021.).
7. Шадьбеков К.Б. Местное самоуправление в Кыргызстане: желаемое и действительность. [Электонный ресурс] URL: <http://municipalkg.narod.ru/shadybekov.htm> (дата обращения: 6 12.2016).
8. Батырканов Ж.М., Канаева И.Б. Становление и развитие государственного, муниципального и местного самоуправления в Кыргызской Республике. - Б., 2007. - 144 с.
9. Сульпиева Д. Предупреждение и разрешение конфликтов и вовлечение различных социальных групп в политической групп в политической процесс на местном уровне. / Стратегия развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на среднесрочный период. (2012 - 2017гг.) - Б., 2012. [Эл. ресурс] URL: [http://citykr.kg/start/images/stories/Novosti/strategiay\\_\\_28\\_08.doc](http://citykr.kg/start/images/stories/Novosti/strategiay__28_08.doc) (дата обращения: 6 июня 2021 г.).