

Асекова С.У.

НАРЫН ОБЛАСТЫНДАГЫ ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУН ТҮЗҮЛҮШҮ ЖАНА ӨНҮГҮШҮ

Асекова С.У.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НАРЫНСКОЙ ОБЛАСТИ

S.U. Asekova

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE NARYN OBLAST

УДК: 354

Макалада Нарын областындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын түзүлүү жана өнүгүү тенденциясындагы негизги факторлорду комплекстүү талдоо каралган. Нарын облусундагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржы-экономикалык базасынын начардыгы эң көйгөйлүү маселе болуп жаткандыгы белгиленген. Жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруу системасында жергиликтүү бийликтин ролун жогорулатуу зарылчылыгы – учурдун башкы маселеси болууда.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, Нарын областы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, децентрализация, айыл аймагы, айыл өкмөтү, жергиликтүү кеңештер, жергиликтүү жамааттар.

В статье рассматривается комплексный анализ основных факторов и тенденций становления и развития органов местного самоуправления Нарынской области. В статье подчеркивается, что одной из проблем в системе местного самоуправления области является низкая финансово-экономическая база местного самоуправления Нарынской области. Необходимость повышения роли местной исполнительной власти и местных кенешов в системе организации местного самоуправления – это наиглавнейшая задача сегодняшнего дня.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, Нарынская область, местное самоуправление, децентрализация, айылный округ, айыл окмоту, местные кенешы, местные сообщества.

The article contains the complex analysis of the main factors and trends of formation and development of local self-government bodies of the Naryn region. The article emphasizes that one of the problems in the system of local self-government is the low financial and economic basis of local self-government of Naryn oblast. The need to enhance the role of local authorities and local kenesaw in the system of organization of local self-government is our greatest challenge today..

Key words: Kyrgyz Republic, Naryn region, local government, decentralization, district ayyl, ayyl okmotu, local councils, local community.

После обретения суверенитета в Кыргызстане начались процессы демократизации, которые обусловили становление конституционных основ правового государства, формирование новой его структуры, в которой немаловажное место заняло местное самоуправление.

Анализируя образование и развитие местного самоуправления Кыргызстана, отметим, что кыргызы

в значительной части своего богатого исторического пути жили по принципу местного самостоятельного управления. История не знает примера передачи высшей власти от отца к сыну. Кыргызы опирались не на централизованную сильную власть, а на местное самоуправление. Местное самоуправление имеет богатую историю, оно существовало в особой национальной форме еще до образования государства кыргызов на территории их нынешнего проживания.

Многовековой опыт становления и развития кыргызской государственности подтверждает приверженность кыргызов принципам самостоятельного управления, кроме того, обусловленная различными жизненными условиями, она отличалась особой формой самоорганизации и самоуправления [3, с.10].

В 1991 г., после обретения Кыргызстаном независимости, перед государством ставится задача децентрализации государственной власти и установления демократического строя. Реформирование местного самоуправления в Кыргызской Республике, начиная с первых дней суверенитета и до сегодняшних дней является важной задачей государственного управления. Главным требованием реформы была децентрализация государственной власти, собственности, бюджета, передачи отдельных рабочих функций государственных органов и материальных финансовых средств органам местного самоуправления [4, с. 5].

В истории развития местного самоуправления самый тяжелый период пришелся на первые пять лет независимости республики. Успех реформы зависит от выстраивания результативной системы мер и действий государственных и властных структур.

Основными факторами, оказывающими негативное воздействие на деятельность местного самоуправления, являлись следующие [1, с. 27]:

- низкая финансово-экономическая база местного бюджета;
- зависимость местных организаций самоуправления от руководства местных структур власти;
- отсутствие правовой базы.

Процессы становления органов местного самоуправления, осуществления реформ в этой области можно подразделить на следующие этапы:

- **1 этап. 1991-1994 гг.** - характеризуется принятием суверенитета, выбором демократического пути развития Кыргызской Республики. В этот период принимаются первые Законы по местному самоуправлению, 5 мая 1993 г. с принятием Конституции КР, права местного самоуправления были закреплены в нем.

- **2 этап. 1994-1996 гг.** Указ «Об основах местного самоуправления Кыргызской Республики» стал официальным документом, определяющим финансово-экономические и политико-правовые основы местного самоуправления. В результате 22 октября 1994 года во всех регионах страны прошли демократические выборы депутатов в местные кенешы. По республике на альтернативной основе в местные кенешы были избраны 6921 депутат. 5 февраля 1995 г. впервые не только в республике, но и во всей Центральной Азии прошли выборы мэра города Бишкек, сыгравшие важную роль в укреплении основ демократии.

- **3 этап. 1996-2000 гг.** 10 февраля 1996 года в результате проведения референдума коммунальная собственность местного самоуправления была подтверждена Конституцией. Образовались сельские управы, на селе ликвидировано двоевластие. Принят Указ «Об айыл окмоту» ставший мерилом прав исполнительного органа. Образована Ассоциация органов местного самоуправления КР, утверждены «Устав» местного населения и «Положения» сельских курултаев. В 1996 г. в коммунальную собственность перешли социально-культурные, хозяйственные объекты стоимостью 1,6 млрд. сом. В 1998 г. на конституционной основе была закреплена кроме государственной собственности на землю, коммунальная и частная собственность. Этот этап стал решающим в реформировании местного самоуправления, определившим его самостоятельность.

- **4 этап. 2001 -2010 гг.** В мае 2001 года 9 городов областного значения переходят и развиваются на принципах местного самоуправления. 16 декабря 2001 г. проходят прямые выборы в руководство местного самоуправления. Принятие 12 января 2002 г. Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» способствовало систематизации нормативно-правовой базы местного самоуправления, расширению полномочий местных советов. Закон «О коммунальной собственности» позволил местному самоуправлению выразить и осуществить желания и интересы народа. Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления Кыргызской Республики до 2010 г.» стала основой для полного обновления государственной политики по отношению к местному самоуправлению. Важным событием стало провозглашение конституционного положения, гласящего о том, что народ Кыргызстана выражает свою волю и участвует во власти не только через государственные органы, но и через органы местного самоуправления. В 2008 году в административно-региональное устройство

вводится новая административная единица – «Айыл округу».

- **5 этап. 2010-2016 гг.** Согласно новой Конституции Кыргызской Республики, принятой в 2010 году, переход к парламентскому правлению обусловил и определенные изменения в местном самоуправлении.

Существенным отличием Основного закона, принятого в 2010 г. от Конституции 2007 г. в вопросе о местном управлении, стало положение о необходимости составления закрытых списков органов системы местного самоуправления, что позволило уточнить ответственных в решении проблем местного уровня, дало возможность отказаться от прежней системы, зачастую порождавшей безответственность сотрудников. 16 июня 2011 г. Жогорку Кенешем принят Закон КР «О местном самоуправлении». Однако, осуществление этих реформ затруднялось немалыми трудностями, препятствовавшими искоренению традиций «централизованного управления». Медленными темпами внедрялись в национальную среду новые методы управления. Центральные органы власти и по сей зачастую не доверяют местным органам власти. Конечно, сегодня и в мире нет идеальной системы государственного управления, но, несмотря на это, учитывая свои возможности и в первую очередь, социальные, политические, культурные, исторические и административные ресурсы, необходимо создавать, совершенствовать свою систему управления, соответствующую особенностям развития страны.

Нарынская область охватывая центральную и юго-восточную часть Кыргызской Республики, граничит с Китайской Народной Республикой, Республикой Казахстан, Иссык-Кульской, Джалал-Абадской, Чуйской и Талаской областями Кыргызстана. В Нарынской области есть 1 город (Нарын), 5 административных районов (Ак-Талаа, Ат-Башы, Джумгал, Кочкор, Нарын), 61 айильных аймаков, 2 поселка (Достук, Минкуш) и 133 села. Среди них в Нарынском районе есть 14 айильных аймаков, 1 поселок, в Ак-Талинском районе – 13 айильных аймаков, в Ат-Башинском районе – 11 айильных аймаков, в Джумгалском районе – 12 айильных аймаков, 1 поселок и в Кочкорском районе 11 айильных аймаков. Общая площадь области составляет 45,2 тыс. кв.км., общая численность населения 271,1 тыс.человек (на 1 января 2010 г.) или 5,2% от всего населения республики. Административный центр области – город Нарын [7]. В рамках Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли руководства местной государственной администрации и местного самоуправления» от 20 марта 1996 г. [2, с. 3] произошли крупные изменения в структуре управления Нарынской области. Так, на базе 54 сельских и 2 поселковых советов образованы 56 «айыл өкмөтү» айильных аймаков (в Нарынском районе 14 айильных аймаков и 1 поселок, в Ак-Талинском районе – 11 айильных аймаков, в Ат-Башинском районе – 11, Джумгалском районе – 9 и 1 поселок, в Кочкорском

районе – 11 айльных аймаков). Из 56 айльных аймаков Нарынской области, в одном аймаке проживают до 1000 жителей, в двадцати семи аймаках – от 1 тыс. до 3 тыс. чел., двадцать двух аймаках – от 3 тыс. до 5 тыс. жителей, в двух айльных аймаках – от 5 тыс. до 10 тыс. человек [6, с. 218]. Нарынская область, по сравнению с другими областями республики, относительно малочисленна. В целом по области, плотность населения составляет 5,5 человек на 1 кв. км. Низкая плотность населения связана с горным рельефом и тяжелыми климатическими условиями. На один айльный аймак, в среднем, приходится 2,4 сельских населенных пункта [5, с. 10].

Сегодня политическая форма местного самоуправления не развилась полностью на демократической основе, но при этом важное внимание не уделяется процессам подбора кадров. Основной целью реформирования структуры местного самоуправления было повышение уровня работы местного самоуправления, его приобщение к управлению, улучшение социально-экономического положения населения.

Социально-экономический уровень айльных аймаков, подчиняющихся местному самоуправлению, различен. Так, по сравнению с айльными округами, весьма низок уровень развития городов Достук и Мин-Куш. В советский период в этих населенных пунктах было развито промышленное производство, отрасли сельского хозяйства здесь не развивались. Закрытие промышленных очагов, последовавшее за этим резкое сокращение рабочих мест стало ударом для местного населения. Эти города, находясь с 1996 года в составе айльного округа, не претерпели каких-либо улучшений, а также не получали дополнительные дотации.

В ходе реформирования первым шагом стала инвентаризация социальных и хозяйственных объектов. Паспортизация выявила наличие в области 857 гектаров земли, 124 школы, 39 дошкольных и 113 медицинских учреждений. На баланс сельских управ было переведено 184 учреждения, 11976 объектов [8, с. 218-219].

Систему местного самоуправления Нарынской области составляют: представительные органы – местные кенешы («жергиликтүү кенештер»), исполнительно-контролирующие органы – «айыл өкмөтү», городская мэрия, а также не вошедшие в систему власти, но, участвующие в решении многих проблем – общественные органы. Внутреннее разделение власти местного самоуправления снизило роль местных кенешов. На сегодняшний день низкий профессиональный уровень депутатов местных кенешов оказывает негативное влияние на работу этого местного представительского органа власти. Сегодня повышение роли местных кенешов в образовании системы местного самоуправления является одной из нерешенных задач. В результате проводимой реформы, общественные, хозяйственные вопросы местного населения стали решаться исполнительно-контролирующими органами местного самоуправления,

местные кенешы отведены на второй план.

Местное самоуправление области до сих пор не получило четких необходимых полномочий и финансовых средств. Функции, полномочная ответственность государственной власти и органов местного самоуправления четко не определены. Не проработаны механизмы передачи местному самоуправлению функций и соответствующих финансово-экономических ресурсов. Следует законом закрепить интересы и права граждан, коллективов и работников местного самоуправления. Если же руководители местного самоуправления не оправдывают надежд населения, оно должно обладать право отозвать такого руководителя.

В повышении результативности работы органов местного самоуправления решающее значение имеет и кадровый вопрос, поэтому необходимо искоренить такие явления как родственность, местничество, землячество. Настало время делать ставку на высокий профессиональный уровень, патриотизм граждан. Процессы становления и развития местного самоуправления охватывают огромный исторический период. По мнению исследователей, местное управление населением, родом соответствовало определенной исторической ситуации, оно играло немаловажную роль в общем государственном управлении. Истоки демократического управления – это система местного самоуправления, ее поддержка государственной властью обусловит будущее стабильное развитие государства. Таким образом, местное самоуправление сегодня становится важным элементом демократического государства. Являясь оппонентом и в то же время сторонником государственной власти, оно дает возможность оптимизировать, в целом, государственное управление.

Литература:

1. Диль В.И. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления. // Комплексное развитие КР на период 2010 г. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Кыргызстан на пороге XXI века. - Бишкек, 1997. - С.27.
2. Жергиликтүү мамлекеттик администрация жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун башчыларынын ролун жана жоопкерчилигин жогорулатуу боюнча чаралар жөнүндө: Кыргыз Респ. Президентинин Указы 1996-ж. 20-март // Кыргыз Туусу. - 1996. - 23 март. - 3-б.
3. Кожошев, А.О.. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун негиздери. - Бишкек, 2007. - 10-б.
4. Кошоев, Т.К. Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун реформалоо иши. // КР жергиликтүү жамааттар конгрессинин жарчысы. - 1999. - №1. - 8-б.
5. Кыргызстандын чөлкөмдөрү Нарын облусу КР 1999-жылдагы биринчи улуттук эл каттосунун жыйынтыктары. - Бишкек, 2001. - 10-б.
6. Сапаралиев Д. Система управления кыргызов в составе Российской империи (1855-1917гг). // Манас университетинин коомдук илимдер журналы. - 2004. - №12. - 46-б.

7. Социально-экономическое развитие Нарынской области за 2010г. - Нарын, 2010. - С. 5.
8. Узакбаев Э.У. Особенности осуществления реформы местного самоуправления в переходный период. // Комплексное развитие Кыргызской Республики на период 2010 года. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Кыргызстан на пороге XXI века. - Бишкек, 1997. - С. 218.
9. Асекова С.У. Состояние сельского хозяйства в айылных аймаках Нарынской области. // Республиканский научно-теоретический журнал «Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана», №5. - Бишкек, 2016г.
10. Асекова С.У. Социальное положение местного самоуправления Нарынской области. // Республиканский научно-теоретический журнал «Известия вузов Кыргызстана», №3. - Бишкек, 2016г.

Рецензент: д.и.н. Усупова Н.С.
