

DOI:10.26104/NNTIK.2023.29.41.011

Адамбеков А.Д.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ
АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУН УЧУРДАГЫ АБАЛЫН ТАЛДОО**

Адамбеков А.Д.

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

A. Adambekov

**ANALYSIS OF THE CURRENT SITUATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 342

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мазмуну – бул коомдук мамилелерди же коомдук мааниге ээ болгон мамилелерди жөнгө салуу максатында жүргүзүлүүчү мамлекеттик бийликти пайдалануу боюнча ар кандай аракеттер (укуктук актыларды чыгаруу, уюштуруу чаралары). Башкаруу органдары, кызмат адамдары өздөрүнүн компетенциясынын чегинде ченемдик-укуктук актыларда каралган формаларда жана ыкмаларда белгилүү ши-аракеттерди жасай алышат. Ар кандай мезгилде жана ар кандай ыкмалар менен аткарылган бул аракеттердин жыйындысы башкаруу процессин түзөт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мазмуну ал ишке ашырылып жаткан шарттарга жараша болот жана ар кандай элементтерден турат. Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүшүнө талдоо жүргүзүү, аймактык башкаруунун бүткүл системасында олуттуу жана масштабдуу кайра куруулар, демократиянын принциптерин жергиликтүү бийлик органдарынын практикасына киргизүү жөнүндө күбөлөндүрөт. Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына колдоо көрсөтүү, бардык деңгээлдеги мамлекеттик секторду башкаруу системасын өркүндөтүү, мамлекеттик башкаруунун борбордук органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы өз ара мамилелерди жана функцияларды чектөөнү тартып келтирүү, мыйзам чыгаруу чөйрөсүн кеңейтүү зарыл, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруунун базасын, анын финансылык жана материалдык базасын чыңдоо.

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, административдик-аймактык бирдиктер, айыл өкмөтү, коомдук өз алдынча башкаруу, ченемдик актылар.

Содержание местного управления – это различные действия по использованию публичной власти (издание правовых актов, организационные меры), которые предпринимаются в целях регулирования общественных отношений или отношений, приобретающих общественное значение. Управленческие органы, должностные лица могут совершать те или иные действия в пределах своей компетенции, в формах и способах, предусмотренных нормативными актами. Совокупность этих действий, совершаемых в разное время и неодинаковыми методами, составляет управленческий процесс. Содержание местного управления зависит от условий, в которых оно осу-

ществляется, и складывается из различных элементов. Анализ развития местного самоуправления в Кыргызстане свидетельствует о значительных и масштабных преобразованиях всей системы территориального управления, внедрении в практику местной власти принципов демократии. Необходима поддержка органов государственной власти на местах для развития местного самоуправления в Кыргызской Республике, совершенствование системы управления государственного сектора на всех уровнях, упорядочение взаимоотношений и разграничение функций между центральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, расширение законодательной базы местного самоуправления, укрепление его финансовой и материальной базы.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальные единицы, айыл окмоту, общественное самоуправление, нормативные акты.

The content of local government is various actions for the use of public power (the publication of legal acts, organizational measures), which are taken in order to regulate public relations or relations that acquire public significance. Management bodies, officials may perform certain actions within their competence, in the forms and methods provided for by regulatory acts. The totality of these actions, performed at different times and by different methods, makes up the management process. The content of local government depends on the conditions in which it is carried out, and consists of various elements. An analysis of the development of local self-government in Kyrgyzstan testifies to the significant and large-scale transformations of the entire system of territorial administration, the introduction of the principles of democracy into the practice of local authorities. It is necessary to support local authorities for the development of local self-government in the Kyrgyz Republic, improve the public sector management system at all levels, streamline relationships and delineate functions between central state authorities and local self-government bodies, expand the legislative base of local self-government, strengthen its financial and material bases.

Key words: local self-government, administrative-territorial units, ayyl okmotu, public self-government, regulations.

Просуществовавшая на протяжении свыше 70-ти лет система советов дала возможность кыргызскому народу самому управлять своей республикой. Депутаты советов всех уровней выбирались из числа

простых граждан. Вчерашние рабочие и крестьяне становились управленцами. Опыт семи десятилетий советской власти показал, что в случае ориентации на интересы людей и включения их в социально-организационную деятельность удавалось решать, казалось бы, неразрешимые задачи. Но в случае вырождения самоуправленческих начал советская власть превращалась в рутинную, бюрократическую административную структуру. В прошлой деятельности советов было немало ценного, полезного, что необходимо сохранить и в нынешних условиях. В первую очередь, это различные формы работы с населением, привлечения его к решению местных задач.

Важным рубежом в развитии местного самоуправления стало принятие Жогорку Кенешем (Верховным Советом) 19 апреля 1991 года Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». Согласно закону, власть на местах была передана переименованным в «кенешы» местным советам – представительным органам, ставшим основными звеньями местного самоуправления.

Все административно-территориальные единицы в соответствии с законом стали самоуправляемыми. Статья 8 установила, что «местными кенешами являются областные, районные, городские, районные в городах, городские районного подчинения, поселковые и айильные кенешы, составляющие единую систему представительных органов местного самоуправления». Предусматривалась глубокая реформа первичных звеньев управления - сел (айлов) и поселков. Председатели айильных и поселковых кенешей приобрели статус глав местного самоуправления, одновременно на них возлагались функции местной государственной администрации. Таким образом, за местными советами закон закрепил двойной статус: представительных органов самоуправления и органов государственной власти на местах.

Суверенитет, юридически оформленный 15 декабря 1990 года в «Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан», поставил руководство республики перед выбором: либо практически реализовать основные положения уже принятого закона, либо искать свой подход к реформе власти на местах [1, с. 119].

Путь был найден в короткие сроки. Обосновав необходимость реформы и организации новой системы управления территориями, Администрация Президента внесла на рассмотрение Жогорку Кенеша проект Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», который был принят 4 марта 1992 года. Закон ввел дуалистический принцип организации системы местной власти.

С принятием данного закона в республике на-

чался долгий период двоевластия на местах. Представительные органы местного самоуправления – кенешы были освобождены от выполнения исполнительно-распорядительных функций. В то же время кенешам предоставлялось право дать или не дать согласие на назначение главы местной государственной администрации, а также право на выражение ему недоверия.

Местное самоуправление осуществлялось на границах административно-территориальных единиц, которые определялись в соответствии с законодательством республики. Для удобства управления закон установил территориальные уровни местных кенешей и местных государственных администраций:

- первичный территориальный уровень – сельские (айильные), поселковые, городские (в городах районного значения) местные кенешы;
- базовый территориальный уровень – городские, районные, районные в городах местные кенешы и государственные администрации;
- областной территориальный уровень – областные и Бишкекский городской кенешы и государственные администрации.

В части полномочий органов местного самоуправления реальных сдвигов не произошло, за местными кенешами закрепились те же самые функции, которые имели местные советы: разработка и реализация программ и мероприятий по социальной защите, хозяйственное, бытовое, социально-культурное обслуживание населения; координация разработки и реализации генеральных планов застройки, архитектурных решений, надзор за соблюдением установленных норм строительства любых объектов на своей территории; контроль за рациональным использованием природных ресурсов; организация содержания местных коммуникаций всех видов, улиц, дорог, учреждений народного образования и здравоохранения. Что же касается исполнительных органов - местных администраций, то они на основании закона приобрели самые широкие полномочия. В ходе процесса децентрализации основные функции управления территориями сосредоточились на областном уровне, а именно в руках областной государственной администрации.

С 1997 года уже обсуждается вопрос о развитии организационно-правовой и материально-финансовой базы местного самоуправления и целесообразности децентрализации власти.

По сути, незыблемым атрибутом любого современного демократического общества является местное самоуправление. Ведь системе управления оно наиболее приближено к народу.

В мире существует огромное количество разнообразных моделей и типов организации местного

самоуправления. Поскольку в построении систем местного самоуправления различия зависят от многих факторов, а именно: национальных традиций, политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства.

По сути, местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, как действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В Кыргызской Республике местное самоуправление осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий [2, с. 11]. Им принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Оно определяется, прежде всего, тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

На сегодня, органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, но и организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

На сегодняшний день местные кенешы обладают достаточно широким кругом полномочий по решению важнейших вопросов местного значения. Но становление системы местного самоуправления ускоряется или сдерживается рядом других факторов, которые имеют отношение и к деятельности местных кенешей. К ним можно отнести следующие: трудности решения вопроса о взаимосвязях и «вертикальной» субординации в системе местного самоуправления, взаимоотношения с центральной властью, недостаточно открытая деятельность работы местных кенешей, что порождает недоверие и непонимание местного населения в происходящих переменах. Последнее имеет принципиальное значение, так как местные кенешы являются тем институтом гражданского общества, можно сказать, его хребтом, от которого зависит судьба демократии.

Особое место в осуществлении местного самоуправления играют органы территориального общественного самоуправления (ТОС). Они, как правило, образуются населением на микротерриториях: в границах жилых массивов, улиц, а также в многоквартирных домах и подъездах и т.д. Их создают сами жители, для того чтобы организовать решение проблем, представляющих коллективный интерес. К таким органам относятся советы общности микрорайонов, квартальные комитеты, территориальные кенешы самоуправления, территориальные округа и т.д. В многоквартирных жилых домах избираются председатели домовых комитетов, старшие по подъездам и этажам.

Основная сфера компетенции органов территориального общественного самоуправления – реализация интересов жителей территории, включая мобилизацию жильцов для благоустройства дворов и улиц, полива зеленых насаждений, ремонта домов, а также защита прав жильцов при землеотводе для строительства на прилегающих к домам территориях различных объектов, в том числе магазинов, базаров, кафе и т.д. [3, с. 62].

Систему органов самоуправления в них возглавляет глава местного самоуправления – глава города, чья должность является выборной. Он, как правило, одновременно выполняет обязанности председателя городского кенеша и руководителя городской управы.

Функции кенешей городов районного значения аналогичны тем, которые установлены для местных кенешей в целом. Дополнительно к ним они имеют право на [3, с. 62]:

- дача согласия на назначение заместителей главы местного самоуправления;
- отмену решения главы местного самоуправления города районного значения, поселка, айла в случае превышения ими своих полномочий;
- установление в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством, дифференцированные ставки налога на городские земли, а также порядок сдачи в аренду земель, находящихся в коммунальной собственности города.

Функции и полномочия городской управы аналогичны тем, которые выполняют мэрии. По вопросам местного самоуправления глава города подотчетен городскому кенешу, а по исполнению делегированных полномочий - вышестоящим органам государственной власти.

Глава города, как уже говорилось, выполняет функции председателя городского кенеша, руководит городской управой и отвечает в установленном порядке за результаты ее деятельности [4, с. 101].

Одним из первых органов местного самоуправления был создан айыл окмоту или сельские управы в марте 1996 г. Айыл окмоту - исполнительно-распо-

рядительный орган местного самоуправления. Создается на айылный (сельский) или поселковый кенеш – один айыл окмоту [5, с. 130].

Айылные и поселковые кенешы выполняют следующие дополнительные к аналогичным кенешам функции:

- дают согласие на назначение заместителей главы местного самоуправления;

- отменяют решения главы местного самоуправления поселка, айыла в случае превышения ими своих полномочий;

- принимают решение большинством в две трети голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия главе местного самоуправления и его заместителям;

- в пределах общей суммы земельного налога устанавливают дифференцированные ставки за пользование сельскохозяйственными угодьями, а также порядок сдачи в аренду земель фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, сенокосов, пастбищ, за исключением пастбищ, расположенных в зоне интенсивного пользования, и отгонных пастбищ для соответствующей территории.

Исполнительную власть на первичном уровне осуществляет, как мы уже говорили, айыл окмоту – сельская управа. Он в своей деятельности подотчетен соответствующему айылному, поселковому кенешам. Но когда дело касается делегированных государственных полномочий, то он несет ответственность перед главой государственной администрации. Все решения, принятые айыл окмоту по вопросам, включенным к его компетенции, подписываются главами местного самоуправления. Кроме того, они не подлежат утверждению со стороны вышестоящих органов государственной власти, и, как правило, обязательны для исполнения на данной территории.

Диапазон деятельности айыл окмоту достаточно широк, их функции перекликаются с обязанностями и полномочиями исполнительно-распорядительных органов вторичного уровня местного самоуправления, с учетом специфики сельской жизни [6].

Как правило, айыл окмоту имеет право на: организацию функционирования и развития системы жизнеобеспечения айыла, поселка; разработку проектов программ социально-экономического развития соответствующей территории; разработку проекта айылного, поселкового бюджета и их исполнение; разработку и проведение различного рода социально-культурных мероприятий; разрабатывает и осуществляет мероприятия, связанные с крупными и мелкими объектами, земельным фондом и т.д.

Таким образом, местное управление – объективный политический институт. Каждая страна выбирает такую организацию и структуру местного управления, которая отвечает объективно существующим условиям и возможностям этого государства. Субъектами местного управления являются местная государственная администрация, органы местного самоуправления с делегированными государственными полномочиями, которые в пределах своих полномочий, установленных законом, могут использовать различные законные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. Объект местного управления – это социальные, национальные, иные отношения на местном уровне.

Литература:

1. Коллюжный В.А. Об основных полномочиях местных представительных органов // Саясат. – 1998. – № 1.
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» // Рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления. – Бишкек, 2002. – С. 57.
3. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (в редакции Закона КР от 20 ноября 2011 г. № 228).
4. Настольная книга работника органов местного самоуправления. – Бишкек, 2005.
5. Акунов А.А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. – Бишкек, 1998. – С. 141.
6. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (В ред. Закона КР от 6 февраля 2006 года № 34). – С. 76.