

# Децентрализация

1. В Кыргызстане последовательно осуществляется политика перераспределения функций и ответственности управления и регулирования, делегирования государством своих полномочий тем структурам гражданского общества, которые способны реализовывать их с большей эффективностью, чем правительственные органы и учреждения.

**Децентрализация государственной власти** и управления проводится в Кыргызской Республике по двум основным направлениям:

- в сфере экономики, что связано с широкой приватизацией и становлением института частной собственности, развитием корпоративного управления, формированием независимых хозяйствующих субъектов;

- в сфере управления территориально-административными единицами, связанной с обеспечением сбалансированного местного развития через формирование системы местного самоуправления (МСУ).

2. В результате радикальных институциональных преобразований децентрализация в сфере экономики в целом успешно состоялась. В настоящее время в негосударственном секторе производится свыше 85 процентов ВВП, тогда как в 1991 году этот показатель составлял 25.8 процента.

3. Одним из важнейших направлений административной реформы является децентрализация государственной власти, что позволяет развить подлинно демократический институт власти – **местное самоуправление** (МСУ).

В 2001 году все населенные пункты республики переведены на принципы местного самоуправления. В республике действуют 487 айыл-окмоту, мэрий и городских управ, столько же местных кенешей. Основу МСУ составляют представительные органы – местные кенешы, обеспечивающие координацию деятельности органов государственного управления, общественно-территориального самоуправления, НПО и частных структур. Всего избрано 8184 депутата разных уровней. Их роль в осуществлении народовластия повышена в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местных кенешах и других органах местного самоуправления».

4. Местное самоуправление стало важным этапом в развитии гражданского общества. Оно заняло важное место в структуре власти и стало неотъемлемой частью демократической

системы управления.

Органы МСУ оказывают действенную поддержку государственным органам в стабилизации общественно-политической обстановки, решении социальных и экономических проблем, сокращении бедности.

Эти позитивные явления стали результатом реализации Концепции развития МСУ на 1999-2001 годы и Программы государственной поддержки органов МСУ.

Большую помощь в развитии МСУ оказали международные организации – ПРООН, ВБ, АБР, ЮСАИД, Фонд Сороса и ряд других. Импульс развитию МСУ придали новые законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» и «О коммунальной собственности на имущество», принятые в 2002 году. Они более точно определяют компетенцию местных органов власти, создают предпосылки для дальнейшей децентрализации государственного управления.

В качестве важного прогрессивного шага, направленного на повышение прозрачности деятельности органов МСУ, следует отметить возникшую практику общественных слушаний по разработке и исполнению местных бюджетов.

5. Учитывая возрастающие возможности и потенциал органов МСУ, постепенно расширяются их права и полномочия, передаются отдельные государственные функции.

6. Расширены права местных органов самоуправления в сборе налогов и формировании местных бюджетов. Законодательно определены основы процесса составления и исполнения местных бюджетов, закреплены собственные источники доходов, направления расходов, утверждены права органов МСУ в области финансово-экономической политики.

## **Вставка 2: Дополнительные функции айыл-окмоту в Кыргызской Республике**

Так, например, сельским управам делегированы следующие функции и полномочия Министерства труда и социальной защиты:

- составление социального паспорта семьи и на его основе карты бедности;
- определение нуждаемости населения и его адресной защиты на территории местного сообщества;
- изучение условий жизни малоимущих жителей, нуждающихся в адресной социальной поддержке, на основе заявительного принципа оказания социальной помощи;
- прием документов на назначение государственных пособий;
- подготовка списков малоимущих жителей, нуждающихся в гуманитарной помощи, учет ее получения.

Основной источник доходов органов МСУ составляют налог на землю и имущество, арендная плата и другие поступления. Вместе с этим, обеспечение минимального бюджета местных сообществ осуществляется за счет системы трансфертов – категориальных грантов для финансирования государственных услуг на местном уровне и выравнивающих грантов для учета региональных различий.

В результате отмены моратория на куплю и продажу земли сделан шаг в сторону демократизации определения земельного налога. Районным кенешам дано право варьировать величину ставки земельного налога в пределах 30% от базовой ставки. Помимо этого, местные кенешы получили возможность сдавать в аренду земельные участки Фонда перераспределения земель по своему усмотрению и на установленных ими условиях.

7. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики местные сообщества имеют в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность. Ее основу составляют земля и другие объекты, переданные государством.

В целях укрепления экономической базы местных сообществ

Правительством Кыргызской Республики переданы в коммунальную собственность более 9300 объектов социальной структуры общей стоимостью около 8 млрд. сомов

Укреплению финансово-экономической базы органов МСУ содействовала передача им земель Фонда перераспределения сельхозугодий. Государственная регистрация объектов коммунальной собственности способствовала закреплению прав собственности в городах и селах. Закон КР «О коммунальной собственности на имущество» более четко определил порядок передачи и использования объектов коммунальной собственности.

8. Большое развитие получили в Кыргызской Республике формы социальной мобилизации и сотрудничества на уровне местных сообществ. Общинные формы социальной мобилизации, в которых сельские управы выступали в качестве поддерживающих организаций, стали стимулом развития инициативы и навыков граждан по взаимопомощи, рациональному использованию имеющихся ресурсов, решению местных проблем. Важнейшие решения, связанные с развитием местных сообществ, принимаются на сельских сходах, курултаях. С использованием различных форм социальной мобилизации было реализовано множество небольших проектов развития, таких как строительство и ремонт школ, бань, водопроводов, дорог, мостов и многое другое. Это содействовало формированию социального капитала местных сообществ.

Большую роль в распространении общинной формы социальной мобилизации сыграла Программа децентрализации ПРООН. Проявлением самоорганизации граждан в городах стали также товарищества собственников жилья (кондоминиумы). В Кыргызстане получили развитие и другие формы осуществления местного самоуправления граждан по месту их жительства.

9. В 2000 году в целях обеспечения тесного взаимодействия органов государственной власти и МСУ, а также представления и защиты органов МСУ на государственном уровне в состав Правительства Кыргызской Республики введен пост Министра по делам местного самоуправления и регионального развития.

Созданы и действуют Конгресс местных сообществ, Ассоциация сел и поселков и Ассоциация городов. Они вносят большой вклад в разработку политики децентрализации, защиту интересов городов и сел, укрепление кадрового потенциала МСУ, его организационно-правовой и финансово-экономической базы,

осуществляют мониторинг и оценку развития МСУ.

10. Вместе с тем, в процессе децентрализации государственного управления, развития МСУ имеется ряд проблем, которые сдерживают развитие местных сообществ:

- *Недостаточная законодательная база.* Имеющиеся нормативные правовые акты не в полной мере обеспечивают условия для оптимальной децентрализации государственного управления. Не созданы эффективные институты управления на уровне местной власти. Сохраняются пробелы в законодательстве, связанные с развитием системы муниципальной службы, стимулированием различных форм социальной мобилизации;

- *Недостаточная государственная поддержка органов МСУ, сохранение ограниченной децентрализации власти.* Не четко разграничены функции и полномочия, а также ответственность между органами государственной власти и МСУ. Нуждается в совершенствовании механизм передачи полномочий и ответственности;

- *Не эффективны механизмы финансово-бюджетного регулирования.* Финансы и местный бюджет по-прежнему централизованы и крайне ограничены. Не создана правовая база и другие механизмы экономической и финансовой децентрализации. Передача полномочий и функций до сих пор не сопровождается передачей соответствующих финансово-экономических ресурсов;

- *Недостаточный профессиональный уровень муниципальных служащих.* До сих пор не принят закон о муниципальной службе, не создана система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, их мотивации и социальной защиты. Отсутствует информационно-техническое и научно-методическое обеспечение кадров органов МСУ;

- *Ограниченные масштабы социальной мобилизации и развития человеческого потенциала в новых условиях.* Нуждаются в дальнейшем развитии различные формы социальной мобилизации с использованием различных источников ресурсов. Необходимо провести работу по активизации участия граждан в принятии решений на уровне местных сообществ и последующей их реализации;

- *Слабое партнерство и взаимодействие органов государственной власти и МСУ, НПО, частного сектора в совместном решении проблем местных сообществ,* которое нуждается в создании соответствующих эффективных механизмов

для конструктивного сотрудничества, отсутствуют методические рекомендации по формированию эффективной системы взаимодействия органов МСУ с населением, обеспечивающей их активное участие в осуществлении местного самоуправления, контроль деятельности органов МСУ, общинные организации еще не набрали необходимый потенциал знаний и навыков;

- *Неэффективное управление коммунальной собственностью.* Не выработаны эффективные механизмы управления различными объектами коммунальной собственности. Не урегулированы в полной мере права собственности на объекты и механизмы их приватизации;

- *Неразвитое научное, методическое и информационное обеспечение МСУ.* Еще не сформировалась научная база децентрализации и развития МСУ, полно и объективно учитывающая зарубежный опыт, исторические и географические условия, современное состояние и тенденции национальной государственности. Не сложилась система информационного обеспечения органов МСУ методиками и передовым опытом управления бюджетным процессом, коммунальной собственностью, муниципальным хозяйством, социально-экономическим развитием территорий. Мало внимания уделяется информационно-политической поддержке МСУ в части разъяснения населению конституционных основ МСУ, проводимой государством политики, информирования о достижениях и проблемах.

11. Учитывая накопленный положительный опыт и наличие проблем в местном самоуправлении, будет активно продолжена **политика децентрализации государственного управления.**

Главной целью предстоящей работы является оптимизация процессов децентрализации и развития местного самоуправления, создание эффективных институтов и механизмов управления на уровне местных сообществ.

12. Политика децентрализации государственного управления и развития МСУ будет ориентирована на следующие главные приоритеты:

- развитие и формирование гармоничного законодательства по вопросам децентрализации и МСУ;
- продолжение политико-административных реформ в сфере децентрализации и государственной поддержки МСУ;
- экономическая и финансово-бюджетная децентрализация, перевод развития местных сообществ на программную основу;

- повышение эффективности управления коммунальной собственностью;
- развитие муниципальной службы и усиление кадрового потенциала органов МСУ, их научное, методическое и информационное обеспечение;
- повышение открытости и подотчетности органов МСУ, развитие партнерства органов МСУ со структурами гражданского общества;
- человеческое развитие и усиление социальной мобилизации в местных сообществах.

13. В процессе реализации государственной политики развития местного самоуправления предстоит решать следующие задачи.

***Гармонизировать законодательство по вопросам децентрализации и МСУ, что предполагает:***

- возможность самостоятельного правового регулирования организационной, финансовой и хозяйственной деятельности местного самоуправления при решении вопросов, входящих в его компетенцию;
- устранение внутренних противоречий и неполноты законодательства по вопросам местного самоуправления;
- выработку механизмов ответственности за неисполнение законодательства по вопросам местного самоуправления, а также актов органов местного самоуправления.

***Разграничить функции, полномочия и ответственность между органами государственного управления и МСУ:***

- уточнить сферы компетенции органов МСУ, четко разграничив полномочия и ответственность между органами государственной власти и органами МСУ в сферах, отнесенных к ведению органов местного самоуправления, включая вопросы здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты и поддержки населения, охраны общественного порядка, экологической безопасности, предпринимательства;
- определить принципы и порядок делегирования полномочий, передачи управленческих функций министерств и административных ведомств органам МСУ, а также механизма контроля за их осуществлением;
- продолжить совершенствование структуры государственных органов, реализующих государственную политику развития МСУ;

- завершить переход от методов административного управления к нормативно-правовому регулированию с использованием элементов экономического и политического управления на основе принципов субсидиарности и разделения компетенции между всеми уровнями власти;
- сформировать устойчивую систему сотрудничества, включая широкое использование согласительных процедур при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

***Продолжить экономическую и финансово-бюджетную децентрализацию и перевод развития местных сообществ на программную основу. В этой области предстоит обеспечить:***

- бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее формировать сбалансированные программные минимальные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы местных органов;
- доведение закрепленных на постоянной и долговременной основе доходов местных бюджетов до уровня, гарантирующего финансовую самостоятельность местного самоуправления и возможность средне- и долгосрочного прогнозирования и планирования социально-экономического развития муниципальных образований;
- разработку, законодательное закрепление и внедрение минимальных государственных социальных стандартов, а также нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- разработку и внедрение в практику методик межбюджетных отношений, ориентированных на стимулирование социально-экономического развития муниципальных образований;
- минимальные потребности местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных сообществ, в том числе в рамках исполнения переданных полномочий и реализации минимальных государственных социальных стандартов;
- разработать и принять закон о финансово-экономических основах местного самоуправления;
- поддержку долевого финансирования и привлечения альтернативных финансовых ресурсов для местного развития.



**Повысить эффективность управления коммунальной собственностью.**

*Предстоит принять меры, связанные с:*

- *надлежащим содержанием объектов базовой социальной инфраструктуры, обеспечением функционирования инженерной инфраструктуры и стимулированием развития экономической активности;*
- *улучшением учета всех видов и объектов коммунальной собственности, принятием мер по юридическому закреплению прав на коммунальную собственность;*
- *введением конкурсных процедур на предоставление прав на управление и прямых договорных отношений с пользователями коммунальной собственностью;*
- *оптимизацией состава коммунальной собственности за счет передачи объектов, не связанных с осуществлением функций местного самоуправления, и принятия в муниципальную собственность или управление государственных объектов, необходимых для реализации полномочий местного самоуправления.*

*Развитие муниципальной службы и усиление кадрового потенциала органов МСУ, научное, методическое и информационное обеспечение будет осуществляться путем:*

- *повышения статуса работников органов МСУ, принятия мер по правовой, социальной защищенности, продвижению по службе, конкурсному замещению должностей;*
- *внесения изменений в государственный образовательный стандарт в части государственных требований по специальности «Государственное и муниципальное управление» для приведения его в соответствие с новыми задачами и функциями муниципальных служащих;*
- *завершения формирования государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, а также кадров для МСУ, в том числе повышения квалификации выборных лиц местного самоуправления, подготовки кандидатов и участников выборных кампаний к выборам и другим процедурам прямого волеизъявления населения;*
- *завершения создания и внедрения системы научно-методического обеспечения местного самоуправления, обеспечения разработки и внедрения методик и инновационных технологий управления экономическими, социальными и политическими процессами на местном уровне, управления муниципальной собственностью, бюджетным процессом,*

муниципальным хозяйством в целом, комплексным социально-экономическим развитием территорий;

- завершения создания государственной системы информационной поддержки местного самоуправления, включая создание общественных центров доступа к сети Интернет и внедрение в практику муниципального управления услуг ИКТ;

- распространения передового опыта в сфере МСУ, разъяснения населению конституционных основ местного самоуправления, информирования его о ходе и проблемах реформы МСУ;

- проведения научных исследований по разработке актуальных проблем децентрализации и развития МСУ, формирования научной и методической базы реформирования МСУ.

***Повышать открытость и подотчетность органов МСУ, развивать их партнерство со структурами гражданского общества. Это станет возможным за счет:***

- расширения практики открытых общественных слушаний по различным вопросам жизни местных сообществ, публичного заслушивания отчетов должностных лиц органов МСУ;

- создания простых, ясных и доступных регламентов, правил и процедур работы органов МСУ;

- создания правовых и организационных условий, разработки методических рекомендаций для формирования эффективной системы взаимодействия органов МСУ с населением, обеспечивающей участие населения в осуществлении местного самоуправления, контроль со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления;

- обеспечения открытости доступа граждан к информации о деятельности органов МСУ, принятых решениях, отчетах о результатах работы, состоянии финансов и коммунальной собственности.

***Обеспечивать человеческое развитие и усиление социальной мобилизации в местных сообществах. Для этого предстоит:***

- поддерживать всестороннее партнерство органов МСУ с общинными организациями, местными НПО и предпринимателями;

- содействовать повышению потенциала общинных организаций, местных НПО, ассоциаций предпринимателей для обеспечения их активного участия в выработке и реализации

местной политики, развитии процесса социальной мобилизации;

- разрабатывать и реализовывать совместные проекты органов местного самоуправления, неправительственных организаций и предпринимательских структур;
- проводить целенаправленную работу по обучению и распространению лучшего опыта социальной мобилизации и партнерства.

14. Конкретные действия по реализации предусмотренных мер политики найдут отражение в Национальной стратегии дальнейшей децентрализации и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике (2002-2010 годы), разработка которой в настоящее время завершается.