

Пути повышения ответственности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике

Акматалиев А. А.* , Дуйшо кызы Нуржан

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, Бишкек, Кыргызская Республика; * a.akmataliiev@apap.kg

РЕФЕРАТ

Статья авторов посвящается повышению профессионализма и ответственности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике. В условиях углубляющейся социально-экономической реформы возрастает роль органов местного самоуправления. Со временем все более становится очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будут эффективными деятельность и ответственность органов местного самоуправления, развитие которого имеет большое практическое значение для развития местных сообществ и в целом государства.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, территориальные уровни, вопросы местного значения, местный кенеш, муниципальная служба, переподготовка и повышение квалификации, децентрализация

Для цитирования: Акматалиев А. А., Дуйшо кызы Нуржан. Пути повышения ответственности органов местного самоуправления в Кыргызской Республике // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 2. С. 112–119.

Ways to Increase the Responsibility of Local Governments in the Kyrgyz Republic

Almazbek A. Akmataliiev* , Duisho kzy Nurjan

Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic, Bishkek, Kyrgyz Republic;

* a.akmataliiev@apap.kg

ABSTRACT

The article of the authors is devoted to increasing the professionalism and responsibility of local self-government bodies in the Kyrgyz Republic. In the context of deepening socio-economic reform, the role of local self-government bodies is growing. Over time, it becomes more and more obvious that our society will not be able to cope with the existing numerous problems if there is no effective activity and responsibility of local self-government bodies, the development of which is of great practical importance for the development of local communities and the state as a whole.

Keywords: local government bodies, territorial levels, local issues; local keneshe, municipal service, retraining and advanced training, decentralization

For citing: Akmataliiev A. A., Duisho kzy Nurjan. Ways to Increase the Responsibility of Local Governments in the Kyrgyz Republic // Eurasian integration: economics, law, politics. 2021. No. 2. P. 112–119.

Суверенное развитие Кыргызстана, сопровождаемое коренными преобразованиями общества и становлением государственности, объективно породило необходимость децентрализации государственной власти и приближения ее к народу через развитие института местного самоуправления. Это провозглашалось одним из приоритетных направлений современной политики нашей страны.

На сегодняшний день реформу децентрализации государственного управления и развитие местного самоуправления также можно увидеть в ключевых направлениях среди проводимых административных реформ в Кыргызской Республике (далее — КР). Это отражено в страновых документах, таких как: «Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2018–2023 годы», Национальная Стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года», «Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на период 2018–2040 годы» и др. Также нужно отметить, что в стране разработан проект Кодекса о местном самоуправлении, который находится на стадии обсуждения. Цель Кодекса — создать правовые основы для реализации конституционных прав и возможностей местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

В целом стратегические документы ориентировались на реализуемые цели и задачи в сфере местного самоуправления, которое предлагает комплекс мер, исходя из утверждения, что в центре системы управления стоят интересы местных сообществ. Также важное внимание уделено ответственности, прозрачности, подотчетности органов местного самоуправления в управлении ресурсами, предоставлению качественных услуг, открытости инициативам членов местных сообществ и многим другим актуальным проблемам. Главным результатом реализации стратегических документов в сфере местного самоуправления должно было быть эффективное и подотчетное местное самоуправление, которое ориентировано на создание условий для устойчивого развития городов и сел, повышения жизненного уровня граждан.

Местное самоуправление — одна из основ конституционного строя Кыргызской Республики, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления [9].

Одна из основных целей местного самоуправления — объединение людей, превращение их в общность с близкими каждому целями. В мировой практике вопросам местного самоуправления отводится значительная роль, оно рассматривается как нижний уровень управления, неотъемлемый признак демократического государства. В нашей стране также местному самоуправлению уделяют все большее внимание как одному из атрибутов кыргызской государственности, необходимому элементу демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства.

В Конституции КР местному самоуправлению посвящается отдельный раздел, где говорится, что местное самоуправление — гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно или через органы местного самоуправления¹.

Согласно Закону КР «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления не только являются самостоятельными, но и несут ответственность за законность принимаемых решений².

Институт ответственности органов местного самоуправления призван обеспечить комплексную защиту интересов населения и в целом государства. Важнейшей формой механизма реализации ответственности является ответственность органов местного самоуправления перед местным сообществом. Исключительная важность и первоочередность закрепления в законодательстве норм, регулирующих ответственность органов местного самоуправления перед местным сообществом, обусловлена сущностью местного самоуправления, представляющего собой форму осуществления народом своей власти. С этой точки зрения именно народ правомочен рассматривать вопрос, связанный с дачей оценки деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Местные кенешы (представительные органы местного самоуправления) являются юридическими лицами и вправе самостоятельно решать любые вопросы в рамках своей компетенции согласно зако-

¹ Ст. 111 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г.

² Ст. 3 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г.

ну. Отмена решений местных кенешей в случае их противоречия Конституции и законам Кыргызской Республики осуществляется в порядке, установленном законодательством нашей страны¹.

Местные кенешы принимают свои решения в форме постановления и распоряжения. Также нужно отметить, что решения местных кенешей, принятые ими в рамках своих полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей административно-территориальной единице, территориальными органами государственной власти и управления, предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности².



Рис. Подотчетность органов местного самоуправления

Для эффективного решения все возрастающих целей и задач органы местного самоуправления должны иметь эффективную муниципальную систему, в которой служат профессиональные кадры, обладающие высокими человеческим и институциональным потенциалом. В этой связи хотелось бы выделить вопрос о нехватке квалифицированных кадров в органах местного самоуправления.

Исходя из этого, нужно отметить, что необходимость создания эффективной системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих является одним из основных главных приоритетов в совершенствовании деятельности и ответственности органов местного самоуправления. Здесь нужно отметить, что эффективность такой системы зависит от содержания образовательных программ. При формировании муниципальной политики, профессионального роста специалистов местного самоуправления следует опираться на принцип профессионализма, который должен быть основополагающим при кадровых назначениях и перемещениях. Такая политика должна носить целенаправленный характер, т. е. в каждый конкретный временной период следует выбирать группы и специализации работников местного самоуправления, а также определять цели переподготовки и повышения квалификации. Необходимо также следовать принципу непрерывности дополнительного профессионального образования.

Подытоживая вышеизложенное, нужно отметить, что принцип профессионализма, компетентности и ответственности работников местного самоуправления отражает сущность реформы местного самоуправления. Проблема качественной профессиональной подготовки кадров органов местного самоуправления остается весьма важной и актуальной. Сегодня работа в органах местного самоуправления должна восприниматься многими специалистами, прежде всего, как перспективная и пре-

¹ Ст. 21 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г.

² Ст. 36 Закона КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г.

стижная, но одно является бесспорным — это ведущая роль государства, его активное участие в проведении реформ местного самоуправления и в получении положительного результата от внедрения этой формы управления. Только тогда мы можем ожидать эффективную ответственность от муниципальных кадров.

В проведении реформы местного самоуправления также все чаще поднимаются вопросы следующего характера: отсутствие управляемости в регионах в момент кризисных ситуаций, которые у нас постоянно в том или ином виде проявляются; нарушение законодательств, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; слабая зависимость органов местного самоуправления от населения и др. И все это действительно имеет место и отражается в работе органов местного самоуправления. Итак, в настоящее время проблем в организации деятельности органов местного самоуправления достаточно, можно систематизировать и выделить некоторые из них.

1. Нехватка необходимых знаний и навыков у представительных органов местного самоуправления. Например, депутатам местных кеңешей предоставлено исключительное право утверждать и контролировать бюджет местного сообщества, соответственно, депутаты должны быть компетентными в вопросах финансов.

Профессионализация участников процесса нормотворчества, т. е. повышение квалификации депутатов местных кеңешей и в целом работников органов местного самоуправления на сегодняшний день остается актуальным. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо улучшить механизмы взаимодействия представительных органов местного самоуправления и местного сообщества путем проведения реальных общественных слушаний, собраний, сходов, на которых будут присутствовать не только депутаты, работники органов местного самоуправления, но и гражданский сектор. Непонимание или недостаточная информированность местным сообществом о деятельности органов местного самоуправления (например, бюджетного процесса), неверие в собственные силы что-либо изменить приводит к тому, что население зачастую ограничивается высказыванием недовольств. Местные кеңешы, прислушавшись к мнению населения по решению вопросов местного значения, существенно бы подняли свой авторитет и заручилась бы поддержкой в лице населения.

Ответственность представительных органов МСУ (местный кеңеш) делится на коллегиальную и персональную ответственность. При этом коллегиальная ответственность заключается в том, что местный кеңеш в предусмотренных законодательством случаях может быть досрочно распущен. Персональная ответственность выражается в досрочном прекращении полномочий депутатов местных кеңешей. Таким образом, местные кеңешы несут коллективную ответственность, а их должностные лица — персональную [3, с. 181]. Согласно действующему законодательству ответственность местных кеңешей как коллегиального органа заключается в том, что он может быть распущен в установленных законом случаях. В законе «О местном самоуправлении» содержится перечень оснований, при наличии которых местный кеңеш подлежит роспуску. Говоря о персональной ответственности депутатов местных кеңешей, основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность депутатов местных кеңешей, является Закон КР «О статусе депутатов местных кеңешей»¹. Персональная ответственность депутатов местных кеңешей связана с прекращением депутатского статуса. В этой связи в законе содержится перечень условий, при наличии которых полномочия депутата местного кеңеша прекращаются. Вместе с тем к основанию ответственности депутатов местных кеңешей перед населением относится систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кеңеша в течение одного года, а также неисполнение решений и поручений местного кеңеша. В таких случаях депутаты местного кеңеша большинством голосов от их общего числа вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кеңеша [11].

2. Нехватка квалифицированных кадров в органах местного самоуправления. Началу деятельности в этом направлении должно послужить законодательство, устанавливающее организационно-правовые основы деятельности в органах местного самоуправления и государственного управления, включая

¹ Закон КР «О статусе депутатов местных кеңешей» от 13.01.2000.

систему найма на работу, продвижения по службе, мотивацию труда, социальные гарантии и законодательную защиту государственных и муниципальных служащих, непрерывное обучение и подготовку. В итоге должна быть создана такая система, при которой в органы местного самоуправления будут привлекаться наиболее талантливые, профессиональные работники, способные обеспечить эффективную деятельность в данной сфере. Ключевой проблемой реализации кадровой политики на муниципальном уровне является необходимость формирования у работников местного самоуправления мотивации к обучению в системе дополнительного профессионального образования, сегодня же такая мотивация практически отсутствует. Изменение ситуации возможно только в том случае, когда знания, получаемые муниципальными кадрами, могли бы способствовать решению конкретных задач в деятельности органов местного самоуправления. Необходимо создание единой системы подготовки кадров для органов местного самоуправления при активной государственной поддержке. Данная система будет удовлетворять потребности органов местного самоуправления в обучении и переподготовке квалифицированных кадров, способных обеспечить полноценную и эффективную работу муниципальных органов управления на местах. Целью политики обучения должно быть повышение человеческого потенциала для эффективного решения задач местного развития через создание единой системы обучения работников, органов местного самоуправления.

В части информационного, организационного и научно-методического обеспечения органов местного самоуправления для муниципальных кадров необходимо создать дистантную систему обучения работников и научно-исследовательский информационный центр с технической базой. Также необходимо разрабатывать, издавать и распространять различные методические пособия, руководства.

Необходимо в высших учебных заведениях республики систематизировать осуществление подготовки кадров для органов местного самоуправления, при этом применяя как теоретический материал, так и внедрение практических навыков. Необходимо постоянно разрабатывать инновационные учебные программы и проводить различные краткосрочные и долгосрочные обучающие курсы, тренинги для сотрудников айыл окмоту (сельская управа), мэрии городов, депутатов местных кенешей, представителей местного сообщества, общественных и иных организаций.

3. Слабое взаимодействие органов местного самоуправления с населением. В деятельности органов местного самоуправления одной из актуальных проблем является слабое взаимодействие местных органов власти с населением, которое приводит к снижению ответственности органов МСУ. Чтобы решить данный вопрос, необходимо создать четко отлаженный механизм системы информатизации со стороны органов местного самоуправления, с тем чтобы граждане имели свободный доступ к информации о том, какие проекты разрабатываются и как они исполняются, как они могли бы принимать участие в их реализации и т. д. Работа с населением является особым направлением в этом процессе. Например, необходимо выяснить, какие услуги населению необходимы, какие услуги предоставляются, как можно улучшить качество предоставления услуг и т. д. Выявляя мнение местного сообщества, нужно информировать население о проделанной работе. Эта работа может проводиться с использованием следующих методов:

- заседания групп общественности;
- опросы населения;
- разработка системы рассмотрения жалоб;
- разработка новых информационных сайтов по взаимодействию с населением и др.

Предоставление услуг населению (местное сообщество) осуществляется различными организациями. При этом услуг достаточно много. Насколько эффективно и качественно предоставляются услуги, зависит в первую очередь от нормативно-правовой базы, где и регламентируются объемы, стандарты и ответственные [10, с. 135].

На сегодняшний день механизм подготовки нормативных правовых актов органов местного самоуправления или же контроль и координирование процесса нормотворчества юридическими службами органов местного самоуправления проводится не на должном уровне. Т. е. не осуществляется

своевременное уведомление юридических служб структурных подразделений об изменениях законодательства Кыргызской Республики и контроль за правильностью их применения при разработке актов. Это касается и части механизма взаимодействия при разработке нормативных актов между разработчиками, сектором по правовым вопросам, заинтересованными органами и общественностью. Это, в свою очередь, зарождает проблему слабого взаимодействия органов МСУ с населением.

4. Качественное обеспечение информационных технологий в деятельности органов местного самоуправления. В настоящее время весь мир переживает переход общества в новую для него глобальную историческую эпоху — информационную. В среднем уже почти вся деятельность так или иначе связана с информационными технологиями. Смена поколений информационных вычислительных средств происходит практически ежегодно, человечество сталкивается с производством нового поколения технологий, в связи с чем происходит качественный скачок информационных технологий. Уровень развития информатизации в современном мире характеризует уровень развития государства. Без мощной информационной инфраструктуры невозможно создать современное цивилизованное государство.

В связи с этим важное место в развитии местного самоуправления должно занять ускорение процесса внедрения информационных технологий передачи и обработки информации, расширения информационного рынка, комплексного развития информационной инфраструктуры, преодоления внутренней изоляции. Эти процессы необходимы, поскольку они дают возможность значительно повысить эффективность управления местным хозяйством и качественно улучшить инвестиционный потенциал территории.

Наиболее интересным следствием внедрения новых коммуникационных технологий является не простое распространение информации, но усиление внутригородских и международных коммуникаций и локально-ориентированных проектов. Это позволило бы муниципалитетам республики преодолеть внутреннюю изоляцию и успешнее решать вопрос местного значения путем расширения экономических возможностей.

Заключение

Во всем мире вопросам органов местного самоуправления, в том числе его ответственности, повышению профессионализма отводится значительная роль. И в нашей стране этому вопросу уделяют все большее внимание как одному из атрибутов кыргызской государственности, необходимому элементу демократической организации государственной и общественной жизни.

Развивая местное самоуправление, было бы неплохо, обратиться к опыту развитых стран, так как наша страна является субъектом мирового сообщества. И едва ли не все, что происходит сейчас в Кыргызстане с формированием эффективно действующих органов местного самоуправления и их становлением, не является чем-то неожиданным и новым. Все это имело место в других странах, где местное самоуправление получило развитие, где эффективность его доказана высоким уровнем жизни и благосостоянием общества.

Пути внедрения мировой практики самоуправления, ее приемлемость к нашим условиям могут вызывать различные дискуссии, но одно является бесспорным — это ведущая роль государства, его активное участие в проведении реформ местного самоуправления и в получении положительного результата от внедрения этой формы управления.

Кроме всего этого стоит отметить, что одними из основополагающих продекларированных принципов местного самоуправления являются принципы саморегулирования, самофинансирования и самообеспечения [1]. И действительно, какие бы полномочия ни были закреплены в Конституции и в законах Кыргызской Республики за местным самоуправлением, какие бы заявления о его самостоятельности, независимости, ответственности ни делались, все они останутся нереализованными до тех пор, пока система местного самоуправления не станет обладать реальной и весомой финансово-экономической базой для осуществления своих обязанностей перед населением.

Также необходимо создать эффективно работающую систему муниципальной службы и подготовить квалифицированных молодых специалистов для реализации государственной политики на местах. Только тогда все это послужит решением проблемы ответственности кадров органов местного самоуправления.

Литература

1. *Асанакунув Б., Бекбасарова Г.* Экономические основы местного самоуправления в КР. Бишкек, 2007.
2. *Карашев А. А., Тарбинский О. С.* Развитие местного самоуправления в Кыргызстане. Бишкек : Салам, 2002.
3. *Ожукеева Т. О., Рахимбаев Э. Н., Мурзаев С. К* и др. Основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики : учебник. Бишкек, 2017.
4. *Омуралиев Т. Э.* История формирования и развития местного самоуправления в КР. Бишкек, 2006.
5. *Омуралиев Т. Э.* Постатейный комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной администрации», 2008.
6. *Шадыебеков К. Б., Ганиева Т. И.* Муниципальное право : учебник. Бишкек, 2011.
7. *Шадыебеков К. Б., Исраилов А. А.* Управление муниципальной собственностью. Бишкек, 2011.
8. *Шадыебеков К. Б., Исраилов А. А., Кожошев А. О.* Государственное и муниципальное управление. Терминологический словарь. Бишкек, 2014.
9. *Шадыебеков К. Б., Кожошев А. О.* Основы местного самоуправления КР : учебное пособие. Бишкек, 2006.
10. *Шадыебеков К. Б., Третьяков А. В., Мурзаев С. К.* и др. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике. Бишкек, 2015.
11. *Ожукеева Т. О., Рахимбаев Э. Н., Мурзаев С. К., Дуйшо кызы Нуржан, Болотбаев А. Б.* Кыргыз Республикасынын мамлекеттик жана муниципалдык системасы. Окуу китеби. Бишкек, 2019.

Об авторах:

Акматалиев Алмазбек Акматалиевич, профессор, ректор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызская Республика), кандидат философских наук; a.akmataliiev@apar.kg

Дуйшо кызы Нуржан, доцент Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, кандидат политических наук; nurjan34@mail.ru

References

1. Asanakunov B., Bekbasarova G. Ekonomicheskie osnovy mestnogo samoupravleniya v KR. Bishkek, 2007. (In rus)
2. Karashev A. A., Tarbinskii O. S. Razvitie mestnogo samoupravleniya v Kyrzgyzstane. Bishkek : Salam, 2002. (In rus)
3. Ozhukeeva T. O., Rakimbaev E. N., Murzaev S. K i dr. Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya Kyrgyzskoi Respubliki : uchebnik. Bishkek, 2017. (In rus)
4. Omuraliev T. E. Istoriya formirovaniya i razvitiya mestnogo samoupravleniya v KR. Bishkek, 2006. (In rus)
5. Omuraliev T. E. Postateinyi kommentarii k Zakonu KR «O mestnom samoupravlenii i mestnoi gosadministratsii», 2008. (In rus)
6. Shadybekov K. B., Ganieva T. I. Munitsipal'noe pravo : uchebnik. Bishkek, 2011. (In rus)
7. Shadybekov K. B., Israilov A. A. Upravlenie munitsipal'noi sobstvennost'yu. Bishkek, 2011. (In rus)
8. Shadybekov K. B., Israilov A. A., Kozhoshev A. O. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Terminologicheskii slovar'. Bishkek, 2014. (In rus)
9. Shadybekov K. B., Kozhoshev A. O. Osnovy mestnogo samoupravleniya KR : uchebnoe posobie. Bishkek, 2006. (In rus)

10. Shadybekov K. B., Tret'yakov A. V., Murzaev S. K. i dr. Optimizatsiya sistemy predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v Kirgizskoi Respublike. Bishkek, 2015. (In rus)
11. Ozhukeeva T. O., Rakimbaev E. N., Murzaev S. K., Duisho kzy Nurzhan, Bolotbaev A. B. Kyrgyz Respublikasynyn mamlekettik zhana munitsipaldyk sistemasy. Okuu kitebi. Bishkek, 2019.

About the authors:

Almazbek A. Akmataliyev, Professor, Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (Bishkek, Kyrgyz Republic), candidate of philosophical sciences;
a.akmataliyev@apap.kg

Nurzhan Duisho kzy, Associate Professor of Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (Bishkek, Kyrgyz Republic), candidate of Political Science; nurjan34@mail.ru