



# Партийный фактор и местные кенеши: ГОТОВИМСЯ К МЕСТНЫМ выборам-2016

*Надежда Добрецова,  
председатель правления ИПР  
16 сентября 2015 г.*

## Что такое «Местное самоуправление»?

- Местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.
- Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц.
- Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления.
- Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета.
- Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.

## Вопросы местного значения (1)

- Около 200 законов содержат ссылки на ответственность МСУ
- Закон об МСУ устанавливает собственные задачи для МСУ:
  - 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов;
  - 2) управление муниципальной собственностью;
  - 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
  - 4) снабжение питьевой водой населения;
  - 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
  - 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
  - 7) организация освещения мест общего пользования;
  - 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
  - 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;

## Вопросы местного значения (2)

- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) контроль в области охраны и использования историко-культурного наследия местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;

## Вопросы местного значения (3)

- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 23) осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством Кыргызской Республики о недропользовании.

## Природа МСУ

- Община
- Племя
- Кочевое МСУ
- Оседлое МСУ
- Земство
- Советское МСУ
- МСУ в независимом Кыргызстане



## Местное самоуправление оказывает огромное влияние на развитие человека

- Базовые предпосылки уровня развития человека в Кыргызской Республике формируются на уровне местного самоуправления. Именно здесь предоставляется начальное и среднее образование, оказывается первичная медицинская помощь, формируются культурные и социальные навыки. Именно здесь воспитываются дети, развивается молодое поколение. Дальнейшая децентрализация и усиление местного самоуправления будут улучшать условия для развития человека

**ТЕМА для доклада: посмотрите НДРЧ-2012 «Здесь и сейчас!», посвященный МСУ, проанализируйте, оправдываются ли прогнозы авторов**



# 8 МСУ как среда для человеческого развития

## Местное

самоуправление –  
гарантированное

Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Человеческое развитие представляет собой включение в число человеческих свобод права людей на долгую, здоровую и творческую жизнь, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. Люди – как индивидуально, так и в группах – одновременно являются и бенефициариями (целью – доп. авторской группы), и движущей силой человеческого развития.

## Интегрированный подход:

Местное самоуправление – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ (людей или групп людей) самостоятельно (движущая сила) в своих интересах (бенефициарии) и под свою ответственность (право на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития) решать вопросы местного значения.



## Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Цели партийного строительства на данный момент противоречат природе местного самоуправления
- Природа местного самоуправления – стремление людей комфортно и безопасно обустроить свою жизнь и самим устанавливать правила общежития. Невозможно регулировать это через партийную дисциплину!
  - Нельзя создать Партию Водопроводной Колонки, Партию Благоустроенного Туалета или Партию Асфальтированной Улицы
  - Нельзя построить партийный детский сад
  - Нельзя принять «правые» или «центристские правила для выгона скота

## Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Индивидуальная подотчетность депутатов местных кенешей сегодня более важна жителям сел и городов
  - Нельзя сделать единую спортивную или культурную платформу для всех сообществ
  - Депутаты, избранные по партийным спискам, объективно подотчетны своей партии, а не местному сообществу
  - По поводу ненадлежащего функционирования системы водоснабжения или канализации люди должны обращаться в центральный комитет или политсовет партии в Бишкек?!

## Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Международное право требует справедливого доступа к депутатским мандатам на местных выборах, вне зависимости от политической принадлежности
- Это право нарушено в городах, где беспартийные кандидаты ограничены в доступе к участию в выборах
  - Копенгагенский документ ОБСЕ,
  - Комиссариат ООН по Правам Человека,
  - Венецианская Комиссия Совета Европы,
  - Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

## Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Высокий конфликтный потенциал:
  - Конфликты при назначении глав исполнительных органов МСУ
  - Результат: роспуск десятков местных кенешей
  - У некоторых депутатов конфликт интересов: если не согласен с мнением фракции, заставляют голосовать против воли
  - Узурпация власти: фактически решение зависит от 1 или 2 человек – лидеров фракций
- Низкий уровень компетентности в вопросах МСУ
  - Блокировка решений исполнительного органа
  - Большие проблемы в принятии местного бюджета
  - Вмешательство в работу исполнительного органа МСУ и даже муниципальных учреждений, организаций и предприятий

## Основные выводы исследования

- **Активность политических партий в кенешах существенно различается в различных областях.**
  - Наибольшую активность партии проявляют в кенешах Таласской и Чуйской областей, немного меньше – в кенешах Ошской, Нарынской и Иссык-Кульской областей, и почти не активны в кенешах Баткенской и Джалал-Абадской областей.
- **Политические партии не проявляют своей активности в кенешах муниципалитетов с низким потенциалом:**
  - чем беднее муниципалитет, тем ниже активность политических партий.
- **Граждане считают, что качество работы местных кенешей, избранных по партийному принципу, улучшилось, но не поддерживают идею о том, что местные кенешы должны быть партийными.**
- **За пять лет число сторонников косвенных выборов глав МСУ снизилось втрое**
  - Пять лет назад каждый второй кыргызстанец считал, что местным кенешам нужно доверить выбор главы муниципалитета. Теперь так думает только каждый пятый житель страны.
- **Правительству и парламенту стоит учесть региональные различия**
  - и подумать о введении диспозитивных норм в выборное законодательство. Международная практика позволяет, а население ожидает.



## О плюсах из первых рук

- увеличилось количество сессий (раньше 4-6 сессий в год, сейчас больше 10);
- сессии стали проводиться открыто для всех, в сессии участвует общественность города;
- сессии стали проводиться дольше, включают подробное обсуждение;
- заседания постоянных комиссий стали качественными (раньше перед сессий за час встречались и согласовывали проект документа, сейчас это полноценные заседания за несколько дней до сессии с реальными решениями и заключениями).

## О минусах из первых рук

- депутаты разделены по фракциям, первичны личные амбиции депутатов, а проблемы города вторичны;
- слишком долго рассматривали кандидатуры мэра, вице-мэров и аппарат мэрии, потом взялись за руководителей городских структур, хотя этот вопрос не в компетенции местного кенеша;
- депутатский потенциал ниже, чем в прошлых созывах, по партийным спискам пришли депутаты без образования, опыта работы, а по одномандатной избирательной системе каждый кандидат проходил через сито и избирались самые достойные;
- городские партийные ячейки не работают, есть несколько офисов, но они активизируются только на этапе выборов;
- за год не проведено ни одной встречи с избирателями, а в прошлых созывах это было регулярной практикой;
- отношения между мэрией и горкенешем очень тяжелые, депутаты мешают работе мэрии, из-за несвоевременного рассмотрения вопроса мэрия не может выполнить ту или иную задачу.

## Региональные различия

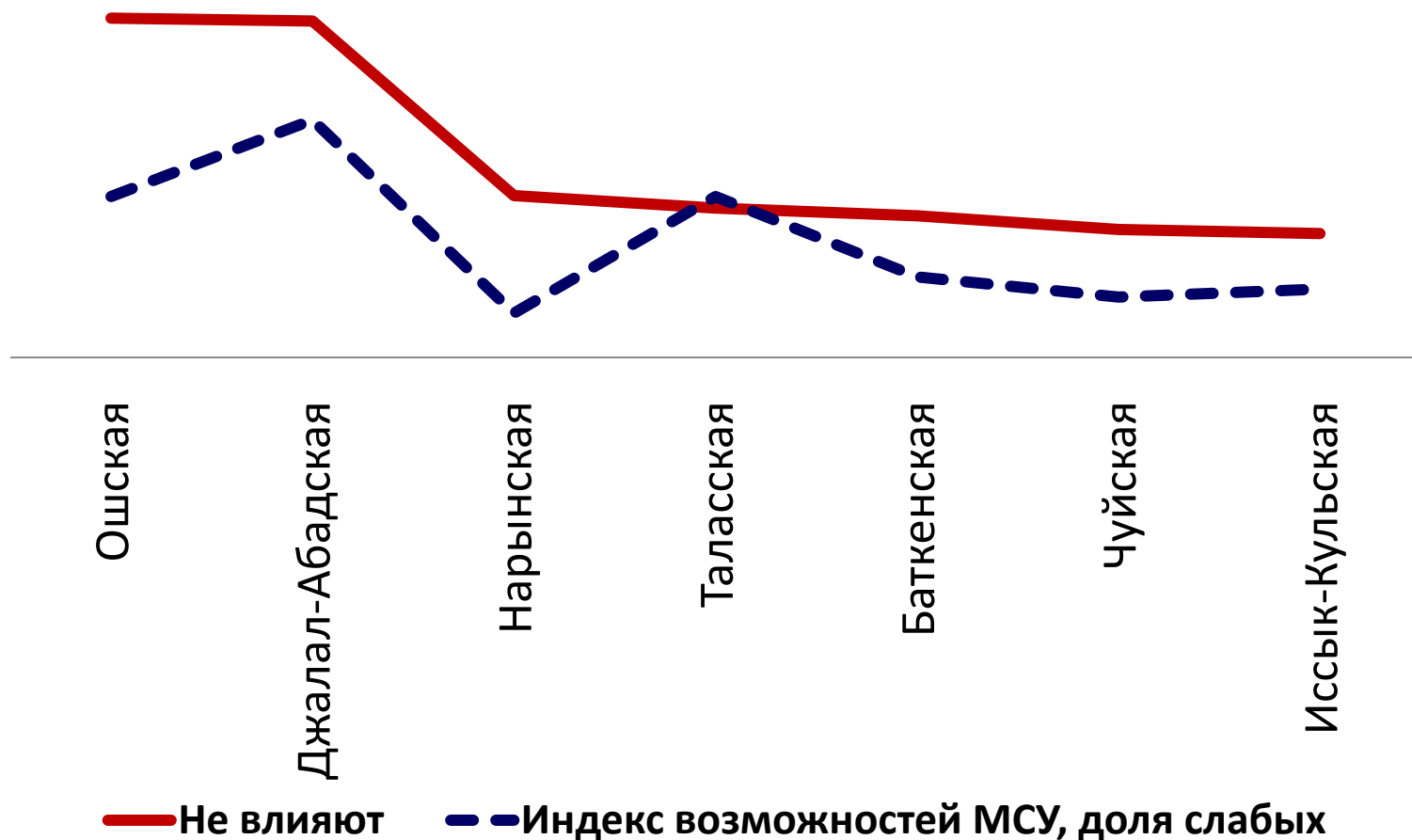
- Диаграмма 1. Доля граждан, считающих, что политические партии влияют на работу местных кеңешей полностью или частично, 2015 г.*





## Бедные муниципалитеты не интересны политическим партиям

- *Диаграмма 2. Связь между уровнем развития МСУ и отношением граждан к влиянию политических партий*



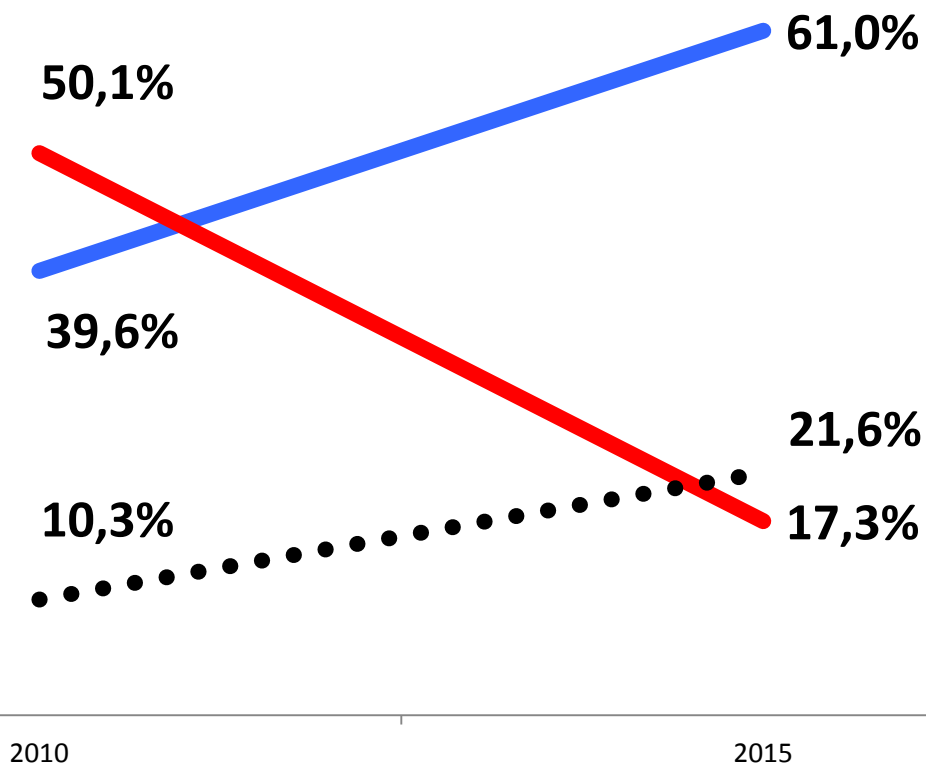
## Как изменилось качество работы?

- Диаграмма 4. Динамика восприятия проявлений влияния политических партий на работу местного кеңеша, 2012 и 2015 гг.*



## Доверяют ли граждане выборам глав МСУ через кенеши?

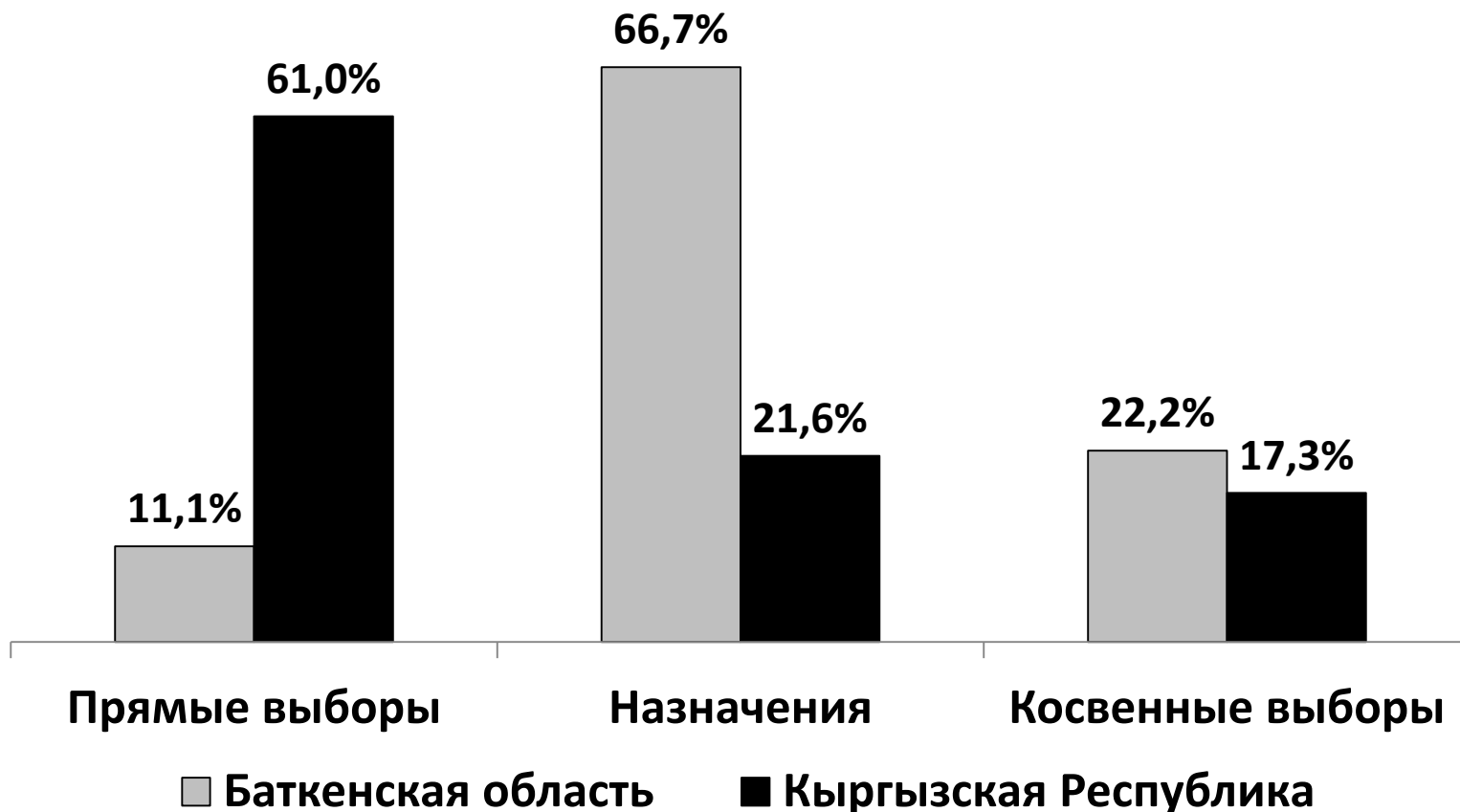
- *Диаграмма 3. Динамика отношения граждан к способу выборов исполнительных органов МСУ, 2010 и 2015 гг.*



— Прямые выборы — Косвенные выборы ••• Назначение

## Сообщество само должно выбрать способ выборов (диспозитивная норма)

- *Диаграмма 5. Отношение граждан к способу выборов глав МСУ: диспозиция Баткенской области и среднего значения по Кыргызской Республике, 2015 г.*



## Основные выводы исследования

- **Активность политических партий в кенешах существенно различается в различных областях.**
  - Наибольшую активность партии проявляют в кенешах Таласской и Чуйской областей, немного меньше – в кенешах Ошской, Нарынской и Иссык-Кульской областей, и почти не активны в кенешах Баткенской и Джалал-Абадской областей.
- **Политические партии не проявляют своей активности в кенешах муниципалитетов с низким потенциалом:**
  - чем беднее муниципалитет, тем ниже активность политических партий.
- **Граждане считают, что качество работы местных кенешей, избранных по партийному принципу, улучшилось, но не поддерживают идею о том, что местные кенешы должны быть партийными.**
- **За пять лет число сторонников косвенных выборов глав МСУ снизилось втрое**
  - Пять лет назад каждый второй кыргызстанец считал, что местным кенешам нужно доверить выбор главы муниципалитета. Теперь так думает только каждый пятый житель страны.
- **Правительству и парламенту стоит учесть региональные различия**
  - и подумать о введении диспозитивных норм в выборное законодательство. Международная практика позволяет, а население ожидает.



## Методы и выборка исследования

- Социологический опрос
- Структурированное интервью
- Выборка 2100 человек
- Охват – Кыргызская Республика
- Проводил – Институт политики развития



## Темы для молодых исследователей

- Международный опыт участия партий в местных выборах и участии в формировании органов местного самоуправления
- Реакция Венецианской комиссии на партийные выборы в Кыргызстане
- Оценка работы качества работы местного кенеша в вашем сообщества – влияние партийного фактора – благо или бедствие?
- Анализ соответствия партийных программ интересам местных сообществ – на примере одного конкретного сообщества или нескольких