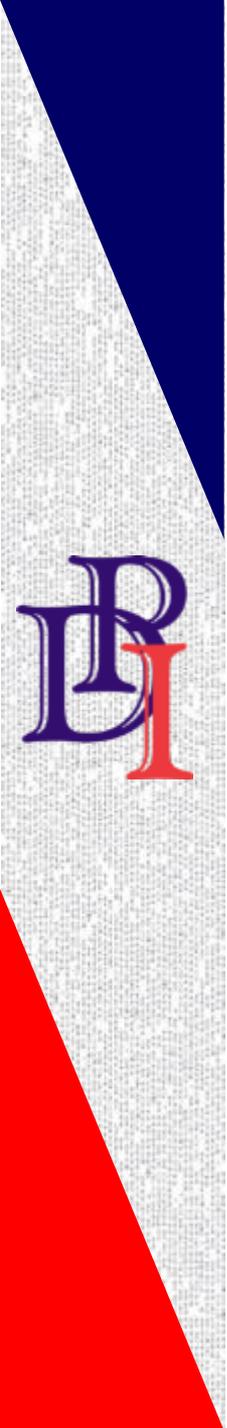


DEVELOPMENT  
POLICY  
INSTITUTE

ӨНҮКТҮРҮҮ  
САЯСАТ  
ИНСТИТУТУ



ИНСТИТУТ  
ПОЛИТИКИ  
РАЗВИТИЯ



**Роль местного  
самоуправления в  
развитии общества**

*Надежда Добрецова,  
Институт политики развития, 2015*

## Моя задача

- Погрузить в МСУ
- Раскрыть природу МСУ
- Дать направления для молодых исследователей



## 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)

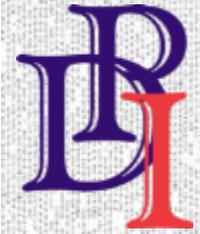
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) контроль в области 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**



# 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.

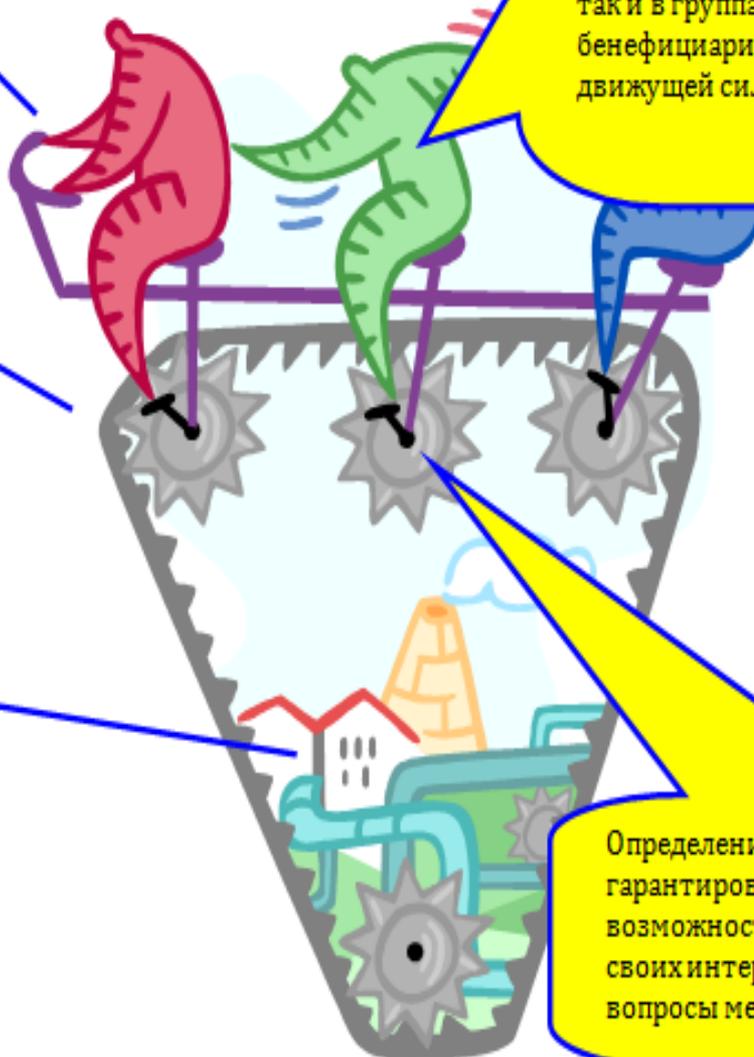
Человеческое развитие представляет собой включение в число человеческих свобод права людей на долгую, здоровую и творческую жизнь, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. 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.

# МСУ как среда для Человеческого развития

Определение: 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 бенефициариями (целью – *доп. авторской группы*), и движущей силой человеческого развития.



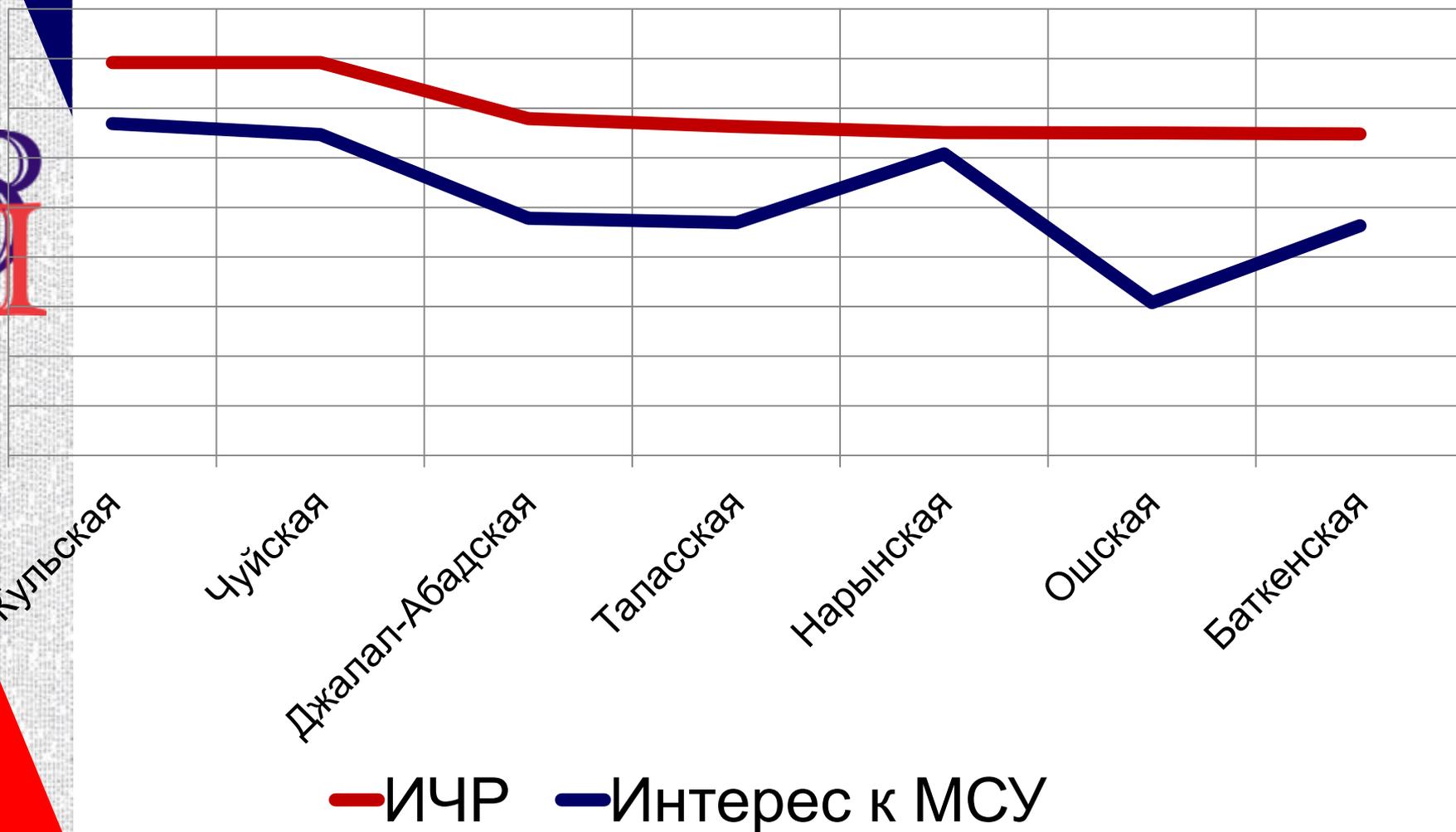
Индекс Человеческого Развития: в какой степени люди могут реализовать своё право на «здоровую творческую жизнь»?

Индекс Институциональной Устойчивости Муниципалитета: насколько муниципалитет в состоянии решать вопросы местного значения?

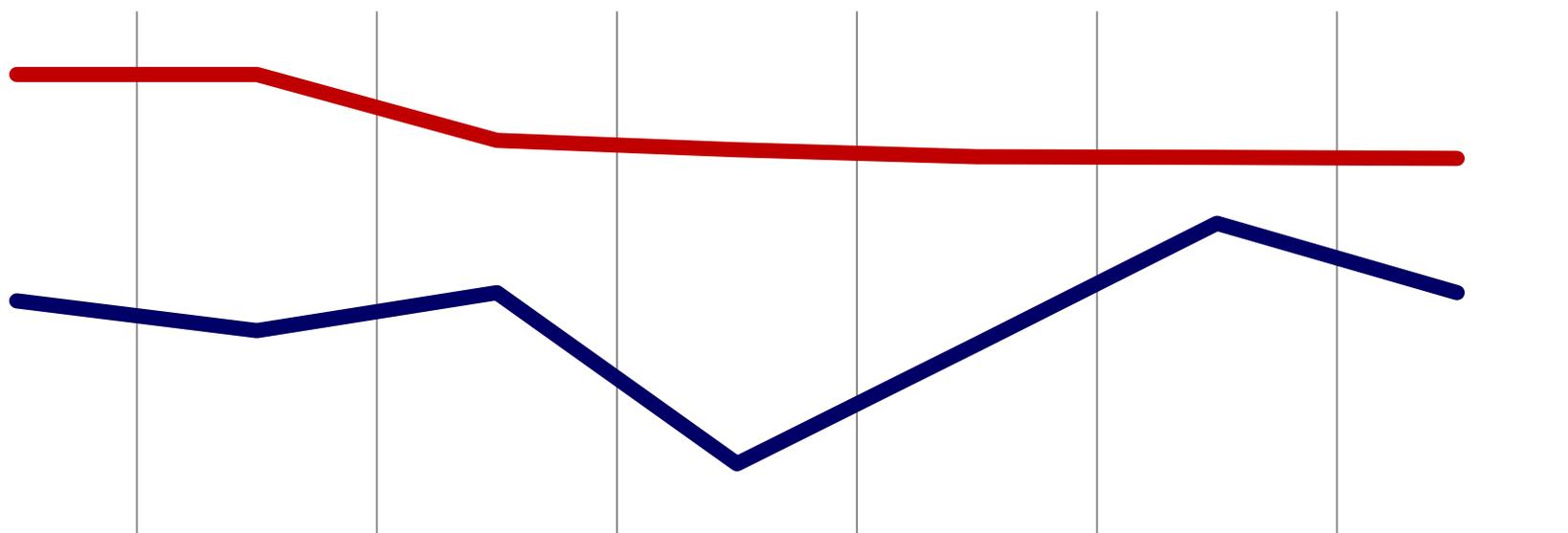
Индекс Муниципальных Возможностей: какие ресурсы имеются на территории муниципалитета?

Определение: Местное самоуправление – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

# Связь между уровнем интереса к МСУ и ЧР



# Связь между удовлетворенностью работой МСУ и ЧР



Иссык-Кульская

Чуйская

Джалал-Абадская

Таласская

Нарынская

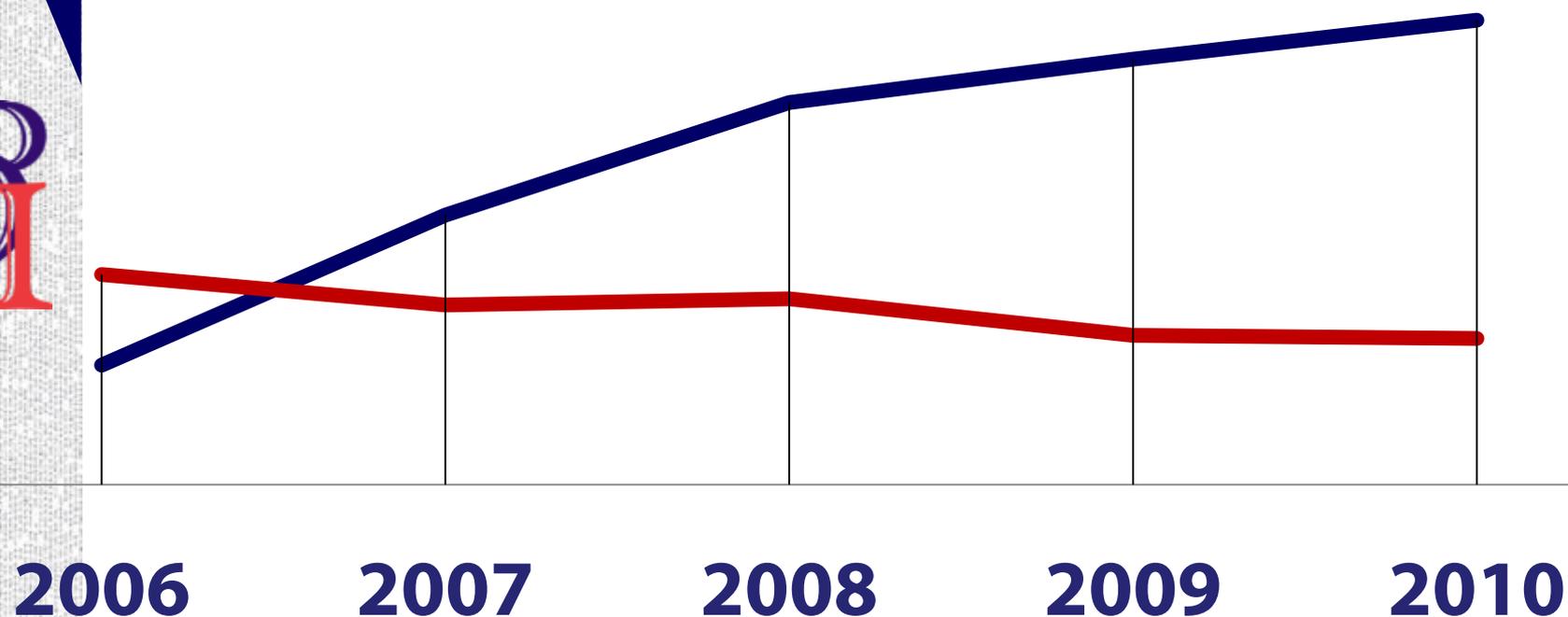
Ошская

Баткенская

— ИЧР

— Удовлетворенность работой МСУ

# Связь между бедностью и доходами местных бюджетов



— Доходы местного бюджета

— Индекс многомерной бедности

# 1 ВИДЕНИЕ МСУ-2020 и МСУ-2030

Эффективное+управление  
Квалифицированные+кадры  
Административная+независимость Хорошее+законодательство  
**Финансовая+независимость**

Доверие+подотчетность+прозрачность  
Четкое+разграничение+функций

Стабильность+устойчивость  
Улучшение+качества+жизни

Четкое+разграничение+функций  
Финансовая+независимость  
Стабильность+устойчивость

Хорошее+законодательство

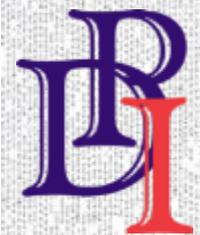
Доверие+подотчетность+прозрачность  
Административная+независимость Эффективное+управление

Квалифицированные+кадры  
Улучшение+качества+жизни

# 1

## Этапы развития МСУ Кыргызской Республики

- **Первый этап** (19 апреля 1991 года – 19 декабря 1991 года) – преобразование органов государственной власти в органы МСУ (придание существовавшим низовым звеньям Советов народных депутатов статуса органов МСУ) и наибольшая децентрализация государственного управления.
- **Второй этап** (декабрь 1991 года – 1997 год) – начало усиления вертикали государственной управления, «десоветизация» исполнительных органов МСУ с одновременным его огосударствлением и автономизацией от представительной власти.



# 1

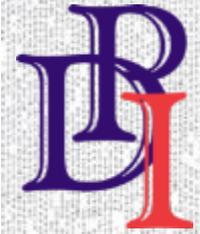
## Этапы развития МСУ Кыргызской Республики

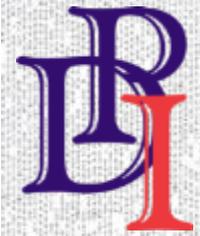
- **Третий этап** (1998-2007 годы) – появление самостоятельной системы исполнительных органов МСУ и дальнейшая ее автономизация от кенешей с постепенным повышением возможностей для членов местных сообществ в деле активного влияния на них.
- **Четвертый этап** (2008-2010 годы) – жесткая централизация власти и «угасание» активности МСУ.
- **Пятый этап** (с апреля 2010 года по настоящее время) – новые шансы для широкого развития МСУ.



## Через 20 лет после старта ...

- Достигнутые успехи и работающие модели
    - Этапы развития местного самоуправления в Кыргызстане. Законодательное становление местного самоуправления.
  - Упущенные возможности и реализовавшиеся риски
    - Советская модель местного самоуправления: утраченные преимущества. Огосударствление и автономизация исполнительных органов власти. Мифы о местном самоуправлении.
  - Местное самоуправление и государственное управление: четкие границы «серой зоны»
    - Общепринятое понимание примерных контуров ответственности МСУ. "Открытый" и "закрытый" перечень вопросов местного значения (открыть – размыть, закрыть – ограничить). Проблема негармонизированного законодательства о функциях МСУ. Нерешенность порядка делегирования государственных полномочий.
- Рекомендации.





# **Местное самоуправление и общество**

## Местное самоуправление – главный фактор социальной стабильности и снижения конфликтного потенциала

- Там, где депутаты местных кенешей осознают свою общественно-политическую роль и ведут постоянную работу, там, где исполнительные органы МСУ держат под постоянным контролем потенциально конфликтные отношения внутри сообщества (будь это межэтнические, земельные или любые другие аспекты), сохраняется спокойствие и стабильность. Доказательство – Узген летом 2010 года



## Местное самоуправление – главный механизм интеграции изолированных, моноэтнических, замкнутых сообществ в социально-культурное развитие страны

- Кыргызстан – поликультурная страна, но не везде. Есть сообщества, которые в силу своего географического местоположения, остаются относительно изолированными. Там нет культуры восприятия разнообразия и сохраняется почва для развития отрицательных настроений. Именно МСУ может способствовать развитию поликультурного мышления в местных сообществах, создавая условия для информационного и культурного обмена с другими этносами, культурными группами



# Местное самоуправление – основа воспитания гражданина нового Кыргызстана

- Местное самоуправление может влиять на семейные традиции как в целях сохранения лучших из них, так и в целях развития, прогресса и поворота в сторону развития личности тех из них, что становятся препятствием для гармоничного развития личности в семье (роль женщины, право голоса детей, кража невест, расходы на празднества, др.)



## Местное самоуправление способно стать катализатором местного экономического развития, способно влиять на рост налоговой базы

- Местное самоуправление может влиять на местную экономику не столько через создание каких-либо особых условий для бизнеса, сколько созданием и реализацией поддерживающих программ. Например, фестивалей, обучения, информирования и т.д.

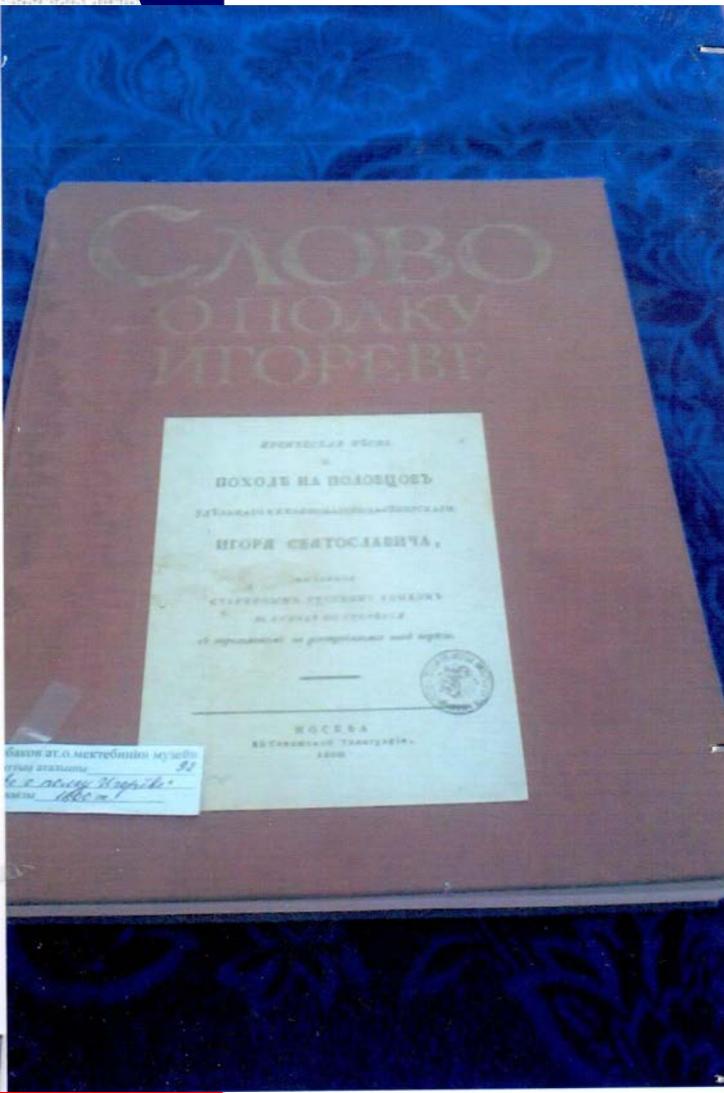


## Местное самоуправление существенно влияет на здоровье людей

- Вопросы местного значения (вода, мусор, тепло ...) + детерминанты здоровья (вода, мусор, тепло ...)
- Дорога в школу, состояние школ и детских садов, уличное освещение, закрытые люки, запрет на сжигание мусора – это одновременно здоровье и местное самоуправление
- Алкоголизм, наркомания – это досуг, это местное самоуправление



## Местное самоуправление способно развивать культуру и сохранять историческое наследие, память



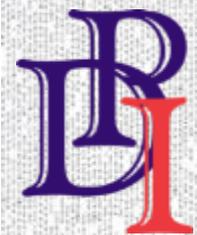
- «В Светополянском аймаке Джеты-Огузского района музей:
  - Слово о полку Игореве», изданное в 1800 году, привезенное русскими переселенцами; серебряные изделия XIX века, глиняная посуда XVIII-XIX веков, кожаная и деревянная посуда, предметы быта кочевых кыргызов, кашгарский медный кувшин XIX века, медали, монеты и много еще интересного
- В Тогуз-Булаке (Никольское) пытаются восстановить первую казачью станицу на территории Семиречья



# **Мифы о местном самоуправлении**

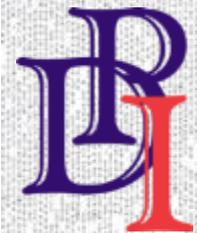
## Кыргызстану не нужно местное самоуправление

- Кыргызской Республике не нужно местное самоуправление, так как оно за двадцать лет не смогло стать полноценным. Значит, нам нужна централизация власти и централизованное распределение полномочий?



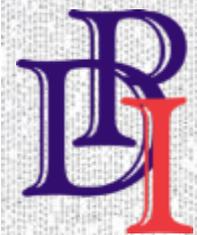
## **МСУ ведет к сепаратизму, создает угрозу целостности страны**

- МСУ – это не разделение территорий, а разделение вопросов управления на государственные вопросы и вопросы местного значения
- Мусор и канализация



## Органы МСУ – самая коррумпированная часть системы управления

- .... по результатам работы органов прокуратуры больше всего коррупционных преступлений в Кыргызстане выявлены в айыл окмоту – 294 преступлений. На втором месте идут Министерство обороны, мэрии и акиматы – по 79 преступлений, на третьем сфера образования – 74 преступления...
- 14:39; 17.02.2014г. Бишкек– АКИpress.  
<http://kg.akipress.org/discus:592801/>



# Рейтинг личного доверия граждан к государству, 4 квартал 2014 г., в процентах, НСК

Министерство иностранных дел

24,6

Социальный фонд

27,5

Районная администрация

29,3

Министерство чрезвычайных ситуаций

30,5

Органы местного самоуправления

30,9

0 5 10 15 20 25 30 35

## Количество коррупционных преступлений на 1 орган по видам

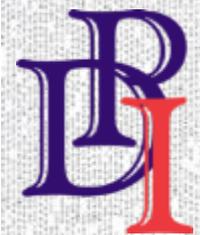


## Успех МСУ зависит от скорейшего проведения реформы административно-территориального устройства

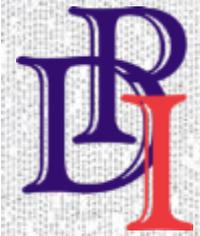
- Не менее 40 лет идут разговоры об укрупнении муниципалитетов Франции.
- Уже 30 лет идет постепенный процесс объединения и усовершенствования форм сотрудничества в Финляндии.
- С переменным успехом укрупняются местные самоуправления Германии.
- Начиная с 70-х годов XX века, когда под воздействием технократического мышления идея укрупнения овладела умами широкого круга политиков и чиновников, некоторые страны, например, Дания, провели вторую реформу укрупнения.

## Реформу можно и нужно, но НЕЛЬЗЯ:

- Нельзя начинать реформу без глубоких научных исследований с привлечением широкого круга специалистов: экономистов, экономических географов, историков, культурологов, геологов, экологов, социологов, конфликтологов и это не конец списка.
- Нельзя провести эту реформу быстро, так как она требует огромных интеллектуальных, временных, финансовых затрат, а потому дата окончания реформы в 2017 году, как указано в кыргызстанской концепции реформы, выглядит наивно.
- Нельзя провести реформу только «сверху» и принудительно, без учета общественного мнения и без широчайшей информационной кампании, так как в Кыргызстане это может спровоцировать непредсказуемый рост конфликтов.

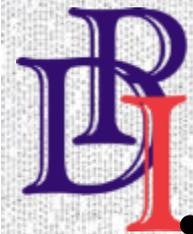


- Нельзя стремиться к объединению муниципалитетов без параллельного развития межмуниципального сотрудничества, так как это ведет к неконтролируемому росту центральной бюрократии в министерствах.
- Нельзя провести реформу без материальных стимулов для сливающихся муниципалитетов, вне зависимости от того, добровольно они сливаются или принудительно. И надо понимать, что расходы на эти стимулы понадобятся значительные, такие, чтобы существенно улучшить инфраструктуру муниципалитетов, компенсировав жителям издержки административных преобразований и обеспечив доступ к услугам.
- Нельзя ставить целью реформы сокращение государственных расходов, потому что этого не произойдет, это будет обманом.
- Нельзя ставить цель унифицировать размер муниципалитетов, так как это противоречит объективной неоднородности расселения граждан по территории страны.
- Нельзя игнорировать при проведении реформы традиции, культурное и историческое наследие местных сообществ, которое, кстати, должным образом не описано и не изучено.



## Итак, темы для исследований

- Посмотрите НДРЧ-2012 «Здесь и сейчас!», посвященный МСУ, проанализируйте, оправдываются ли прогнозы авторов
- Можно на основе доступных данных о доверии и коррупции проанализировать уровень коррупции в органах МСУ
- На каком уровне должны оказываться социальные услуги?
- Нужно ли «закрывать» список вопросов местного значения?
- Какого рода политики (программы) должны быть на уровне МСУ?
- На каком уровне управления регулируются межэтнические отношения и другие социальные процессы?



Следите за сообщения на сайте ИПР о сроках предоставления докладов

**[www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)**

Используйте как источник информации журнал «Муниципалитет»

**[www.municipalitet.kg](http://www.municipalitet.kg)**

Обращайтесь с вопросами

**[office@dpi.kg](mailto:office@dpi.kg)**

