

2008-7

**Кыргызский национальный университет  
имени Жусупа Баласагына**

Диссертационный совет Д. 23.07.356

На правах рукописи

УДК: 321 (575.2) (043.3)

**Абдыраманова Чолпон Шабданбаевна**

**ОБ ОСНОВАХ ОРГАНИЗАЦИИ И  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Специальность: 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Бишкек - 2008

Диссертация выполнена на кафедре политологии Кыргызского  
национального университета имени Ж.Баласагына

**Научный руководитель:** доктор исторических наук,  
профессор **Акунов А.А.**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук,  
профессор **Омукеева Ж.А.**  
кандидат политических наук,  
доцент **Артыкбаев А.М.**

**Ведущая организация:** кафедра философии и социальных наук  
Кыргызского государственного технического  
университета им. И. Раззакова

Защита состоится «14» «марта» 2008 г. в 16.00  
часов на заседании Диссертационного совета Д. 23.07.356 по защите  
диссертаций на соискание ученой степени кандидата политических наук  
при Кыргызском национальном университете имени Ж.Баласагына  
(соучредитель: Бишкекский гуманитарный университет имени  
К.Карасаева) по специальности 23.00.02 - «Политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и политические  
процессы и технологии» по адресу: Кыргызский национальный  
университет имени Ж.Баласагына корпус № 8 кабинет 242.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кыргызского  
национального университета имени Ж.Баласагына, ул. Жибек Жолу  
(корпус № 8).

Автореферат разослан «8» «февраля» 2008 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
к. философ. наук, доцент

Н.А. Омуралиев



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертации.** Современный этап развития государственности Кыргызстана показывает необходимость анализа становления местного управления как политического института, пересмотра некоторых вопросов его структурной организации и функционирования, соответствия отдельных существующих положений требованиям настоящего времени, что обусловлено необходимостью совершенствования и дальнейшей демократизации кыргызстанского общества. Естественно, что кыргызская модель определяет собственный путь развития, который сочетает себе элементы других моделей, опираясь в основном на специфические условия, новейшую историю, новую гражданственность и устремления, учитывая произошедшие изменения в общественно-политической и социальной жизни современного Кыргызстана.

За прошедшие шестнадцать лет независимости Кыргызской Республики сделано много позитивного в деле разграничения функций и полномочий местной государственной власти и местного самоуправления, создания необходимой законодательной базы, более четко определяющей их взаимоотношения. Наряду с позитивными продвижениями в данном направлении, Кыргызская Республика сталкиваясь в проблемами, вызванными трансформационными процессами, происходящими в обществе - трудностями общественно-политического и социально-экономического характера периода новейшей истории 2005-2007 годов, тем не менее, продолжает реформы, касающиеся фактического разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, идет по пути развития принципа самостоятельного управления сообществами, всеми вопросами их жизни. Как отметил, Президент Кыргызской Республики Бакиев К.С. на встрече с руководителями местных государственных администраций и органов местного самоуправления в Доме Правительства, состоявшейся летом 2005 года: «Цель проводимой реформы – повысить эффективность управления территориями, создав условия для вовлечения широких слоев населения в дело обустройства и развития аилов, поселков и городов республики, усилить права и ответственность органов местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития и, в конечном счете, добиться повышения благосостояния населения»<sup>1</sup>.

В целом необходимо отметить, что организация местного управления характеризуется состоянием незавершенности. Проведенные в

<sup>1</sup> Настольная книга работника органов местного самоуправления. Администрация Президента Кыргызской Республики. Б., - 2006. - С. 1

2005 году выборы глав местного самоуправления являлись свидетельством дальнейшего развития и углубления демократических основ нашей республики. Избирательное законодательство, на основе которого были проведены эти выборы органов местного самоуправления было оценено многими участниками избирательного процесса, международными организациями, как соответствующее мировым демократическим стандартам. Согласно же нововведению действующей Конституции, принятой в октябре 2007 года, предполагается, что избрание главы местного самоуправления будет осуществляться депутатами соответствующих местных кеңешей по представлению главы местной государственной администрации, что привносит новый импульс во взаимоотношения органов местной государственной власти и органов местного самоуправления и вряд ли будет способствовать самостоятельности и полнокровности деятельности местного самоуправления.

**Степень разработанности темы.** Источниковедческую базу диссертации составляют труды отечественных, российских и зарубежных исследователей, международное законодательство по вопросам местного самоуправления, Конституции Кыргызской Республики 1937, 1978, 1993, изменения, произошедшие в 2003, 2006 (ноябрь, декабрь) годов, действующая Конституция Кыргызской Республики, текущее законодательство, подзаконные нормативные акты, указы Президента Кыргызской Республики, а также конституции ряда стран, справочные и статистические материалы.

Известный российский ученый, изучающий проблемы совершенствования управления, Гвишиани Д.М., выявляя процессы глубокого и всестороннего анализа общественных потребностей подчеркивает, что «совершенствование системы организации и управления предполагает постоянную рационализацию организационной структуры управления...»<sup>2</sup>. Поскольку местная государственная власть и местное самоуправление есть сферы весьма близкие, но, безусловно, не тождественные, деятельность которых направлена на развитие территорий, улучшение качества жизни населения, разумное разделение их функций и полномочий, направленных на осуществление государственной политики на местах, необходимо четкое разграничение вышеупомянутых функций и полномочий. Многие зарубежные исследователи выявляют проблему наделения полномочиями органов местной власти: американский ученый Глен Райт; английский ученый Д. Гарднер пишет об английском местном управлении, которое является одновременно и «местным» и «управлением»; французский исследователь Ж. Ведель определяет, что

<sup>2</sup> Полное наименование работ названных авторов указывается в библиографии диссертации

термином «государственное управление на местах» обозначается деятельность различных государственных служб в масштабах всей территории страны, в то время как термин «местное управление» должен быть сохранен за органами децентрализованного управления».

Значительный вклад в изучение вопросов государственного управления, его характерных черт внесли российские ученые Атаманчук Г.В., Зеркин Д.П., Игнатова В.Г., Черкасов А.И., Тишков И., Филиппова Е., Широков А. Н., которые исследовали вопросы становления и развития государства, методологии истории политических и правовых учений; теоретических обобщений взглядов правоведов и политологов.

О большой важности исполняемых функций и полномочий местного управления и местного самоуправления и взаимной обусловленности этих двух институтов пишет российский исследователь Чиркин В.Е.

Проблемы местного управления и самоуправления, решаемые в Российской Федерации, созвучны, в той или иной степени, тем процессам реформирования, которые происходят в Кыргызской Республике. Кыргызстан выбирал свою собственную модель, опираясь на исторические корни кыргызов, реалии переходного и постпереходного периодов становления государственности Кыргызстана, а также вызовы нового тысячелетия. Процесс это непростой, требующий осмысления и анализа неоднозначной общественно-политической ситуации, как существующей данности.

В то же время необходимо учитывать мировой зарубежный опыт. Так, по мнению российского исследователя Василенко И.В., административно-государственное управление в странах Запада модифицировалось благодаря теоретическим разработкам ведущих научных школ административно-государственного управления: американской, английской, французской, германской.

Проблемам становления, развития и специфики функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в центральноазиатских республиках были посвящены работы таких авторов из Казахстана, Туркменистана, Узбекистана, как Биекенов М.А., Байдельдинов Л.А., Сапаргалиев М.С., Кулиев О., Наимог К.

Огромный вклад в разработку вопросов институционализации политических систем, проблем государственного строительства и государственного управления в центральноазиатских странах, особенностей организации и функционирования власти в Кыргызстане, внесли работы Артыкбаева М.Т.

Посредством взаимовлияния истории и современного состояния местного самоуправления показана система властеотношений в монографии Акунова А.А. «Государственное управление Кыргызстана в транзитный период»; докторской диссертации того же автора «Развитие

системы государственного управления Кыргызстана: организационно-функциональный анализ».

Исследование вопросов становления кыргызской государственности рассматриваются в монографии Дононбаева А.Д. «Кыргызстан. Политическая культура. Человек и государство» и диссертационном исследовании «Институциональный анализ политической культуры человека (советский и постсоветский опыт Кыргызстана)», а также в коллективной работе с его участием «Опыт Европы Кыргызстану. Книга для созидающих государство».

С точки зрения осмысления вопросов демократизации управления в Кыргызстане интересна книга известного ученого К. Исаева «Моя свобода – моя гордость»; также исследование, написанное профессором К. Исаевым в соавторстве с Р. Салморбековой «Демократия и местное самоуправление в Кыргызстане», в которой исследуется роль местного самоуправления и демократии, как социально-политического института, усиление статуса местного самоуправления.

Работы таких серьезных исследователей в области политических институтов, этнополитической конфликтологии, национальных и политических процессов и технологий, как Жоробекова Ж.Ж., Омукесовой Дж.А., Элебаевой А.Б., Какеева А.Ч. оказали существенную помощь при подготовке диссертационного исследования, поскольку принципиальные изменения социальной ситуации, связанные с кардинальными преобразованиями всех сфер общественной жизни неразрывно связаны с проблемами государственного управления и местного самоуправления. Теоретическая основа теории разделения властей, характеристика этапов реформирования местного управления и самоуправления в центральноазиатских странах изучается в работе Ожукеевой Г.О. «Политические процессы в странах Центральной Азии. Принцип разделения властей».

С точки зрения изучения социологических аспектов развития кыргызского общества интересна работа известного ученого-социолога Бектурганова К.Б. «Общественное мнение в политической жизни Кыргызстана».

Интерес представляет исследование Орозалиева Э.С. «Основы управленческой психологии», в котором анализирует управление с момента возникновения его как науки и до современного этапа, показывается прикладное значение управленческой психологии.

Теоретические и практические стороны местного управления и вопросы взаимодействия местного управления с местным самоуправлением с различных точек зрения изучались в работах Акунова А.А., К. Исаева К.И., Элебаевой А.Б., однако в работах данных авторов не рассматривался вопрос сравнительной структурной организации местного

управления. Проблема местного самоуправления представлена многоаспектными исследованиями, в то время как проблема основ организации и функционирования местного управления имеет несомненный практический и научный интерес.

Большой теоретический и практический материал по становлению политического устройства кыргызского общества содержится в докторской диссертации Шеримкулова М.Ш. «Становление и развитие парламентаризма в Кыргызстане». Свою лепту в исследование становления политических институтов новых независимых государств, организации государственной власти в этих странах внес Артыкбаев А.М. в его диссертационной работе «Формирование политической системы «открытого» общества в Кыргызской Республике (сравнительный анализ)».

Практическую помощь при работе над диссертацией оказали исследования, которые представляют интерес в плане планомерного функционального анализа административной реформы и развития местного самоуправления, как социального института, сотрудничестве государственных структур с общественными организациями и объединениями в Кыргызской Республике. В этих диссертационных исследованиях глубоко и целенаправленно изучены рассматриваемые проблемы по разным углам политической науки и социологии. Диссертационная работа Дуйшо кызы Нуржан «Организация местного самоуправления: сравнительный анализ» показывает сравнительный опыт организации местного управления в Кыргызстане, его основных направлений, структуры, властных полномочий и соотнесение этого опыта с мировой практикой. Также большой интерес с точки зрения комплексного исследования, теоретического анализа и практики функционирования органов местного самоуправления, взаимоотношений между различными уровнями государственной власти Японии и Кыргызстана посвящена диссертационная работа Орозобековой Р.С. «Совершенствование деятельности местных органов власти в современных условиях (сравнительный анализ на опыте Японии и Кыргызстана)». Далее хотелось бы отметить кандидатскую диссертацию Мамбеталиевой Э.Ж. «Взаимоотношения гражданского общества и государства в Кыргызстане в переходный период», в которой глубоко изучены процессы социально-классовой дифференциации общества, воздействие его на формирование гражданского общества и взаимоотношения с государством; особенности формирования среднего класса в Кыргызстане; децентрализация, как возможность перераспределения власти, передачи права принятия решений органам местного самоуправления и выборным представителям граждан.

В социологическом диссертационном исследовании Салморбековой Р.Б. «Местное самоуправление — социальный институт» проведен детальный научный анализ и обоснование местного самоуправления, как социального института в аспекте социологических парадигм; работа представляет интерес в связи с имеющимися в ней серьезными социологическими исследованиями, практическими рекомендациями по внедрению истинно демократических принципов в управлении.

Отличие настоящей работы от вышеупомянутых диссертационных исследований состоит в том, что проведен структурно-функциональный анализ организации и функционирования местного управления: организационной структуры областной и районной государственных администраций, областных структурных подразделений и районных структурных подразделений, проанализирован ход финансово-экономической составляющей децентрализации на современном этапе; показан параллелизм в работе областной и районной государственных администраций, а также даны рекомендации по совершенствованию реформирования, включая административно-территориальное деление, меры по предотвращению дублирования исполняемых полномочий на различных уровнях местного управления, оптимизации работы местного управления.

Также определенную помощь оказали практические разработки хода административных реформ в Кыргызстане, которые были проведены программами развития и проектами международных организаций. Были успешно реализованы проекты ПРООН, Фонда «Евразия», TACIS, при их финансовой поддержке выпущены более 15 разнообразных изданий.

В целом международными организациями, в рамках реализуемых ими проектами, проделана большая работа в направлении решения вопросов разделения властей, совершенствования государственного управления и местного самоуправления, техники проведения выборов, было проведено множество конференций, семинаров и тренингов.

Методологическими принципами при изучении местного управления являются институциональный, структурный, сравнительный, функциональный, сравнительно-типологический, структурно-типологический методы, метод системного анализа и анализ документов. Историко-логический анализ прошлого и настоящего является важным в плане методологии, теории и практики. В основе сравнительно-типологического и структурно-типологического анализа нами рассматриваются законодательные акты, организационные структуры различных уровней местного управления, внутреннее содержание взаимодействия местного управления с местным самоуправлением. Также методологическую и теоретическую основу диссертации составляют концепции управления общепринятые в мировом сообществе, при анализе процессов становления

местного управления использованы методы политической науки и прикладной (экспериментальной) политологии. Как отмечают известные российские ученые: «Тема местных сообществ и проблем управления ими (или их самоуправления) является одной из классических для целого ряда дисциплин: науки об управлении, политологии, истории, социологии, социально-культурной антропологии и других». На основании этого можно сказать, что в формальном и системном аспектах местного управления и самоуправления, равное право имеют и другие науки, но в аспектах процессуальном и содержательном, рассматривающих элементы их становления, приоритет должен принадлежать политической науке.

**Объектом исследования** является местное управление Кыргызской Республики как субъект местной государственной власти.

**Предметом диссертационного исследования** является взаимоотношения местной государственной администрации и представительной власти, организация и функционирование местного управления.

**Основная цель** диссертационной работы состоит в определении основ организации и функционирования местного управления, как политического института, а также выработка предложений и рекомендаций по эффективности его работы.

Для достижения цели диссертационного исследования решаются следующие **задачи**:

- проанализировать, определить содержание и значение такой категории политической науки как местное управление;
- рассмотреть этапы становления местного управления, как политического института;
- проанализировать теоретические модели, концепции и практику местного управления, реализуемых в зарубежных странах, а также исторический опыт советского периода;
- выявить особенности демократизации местного управления;
- раскрыть особенности организационной структуры местной государственной власти;
- рассмотреть этапы финансово-экономической децентрализации;
- выявить значение факторов совершенствования социальной сферы;
- проанализировать роль и значение гражданского сектора и участия граждан в осуществлении власти на местах.

**Научная новизна и практическая значимость** исследования определяется тем, что в современной политологии Кыргызстана уделено мало внимания местному управлению, которое с каждым этапом приобретает международные стандарты. Авторская трактовка опирается на:

- достижение современных интерпретаций по местному управлению;

- проведение концептуального анализа особенностей местного управления как Кыргызстана, так и зарубежных стран;

- рассмотрение сущности и диалектики местного управления в исторической динамике, в частности, местного управления до суверенитета нашей страны (советский период);

- выявление особенностей местного управления в переходный период от коммунистического политического режима к либеральной демократии в нашей стране;

- рассмотрено местное управление в условиях демократизации страны;

- выявлены материальные и духовные основы дальнейшего совершенствования местного управления.

#### *Научно-теоретическое и практическое значение работы.*

Полученные результаты исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки актуальных проблем политологической науки. Основные выводы диссертации способствуют также развитию и обогащению методологии местного самоуправления, научного познания, междисциплинарных наук, политологии и социологии.

Практическая значимость результатов исследования определяется возможностью использования выводов, положений и рекомендаций диссертации в совершенствовании и углублении демократических реформ в кыргызстанском обществе, в проведении социально-экономических и политических реформ в стране. Положения и выводы диссертации могут быть использованы в преподавании общего курса политологии, социологии и спецкурса «Местное самоуправление в Кыргызской Республике», при подготовке учебных пособий по политике и власти.

#### *Основные положения диссертации, выносимые на защиту:*

1. Местное управление Кыргызстана – это политический институт, современное состояние которого можно характеризовать как состояние незавершенности.

2. Местное управление в кыргызстанском обществе приобретает демократический характер, базируясь постепенно на либеральных ценностях.

3. В условиях рыночных отношений местное управление в Кыргызстане обретает новые подходы в оптимизации политики местной власти, в особенности, исполнительной власти и представительной власти. В свете решения этого вопроса мы считаем обратить внимание на необходимость представленности властных структур по трехзвенной схеме: центр, укрупненный район и село.

4. Политологический анализ показывает, чтобы эффективнее работало местное управление необходимо, во-первых, его финансово-экономическая обеспеченность; во-вторых, организационно-

административные изменения в местной власти. Осуществление вышеуказанных экономико-политических изменений и предоставление определенных полномочий и возможностей местному управлению, во многом определит его качество.

5. Необходимо в дальнейшем определить в практике повседневности ясное разграничение функций между органами местной государственной власти и органами местного самоуправления.

6. Органы местной власти должны способствовать эффективному функционированию гражданского общества.

*Апробация результатов диссертации.* Данное исследование обсуждалось на совместном заседании кафедры политологии и социологии Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына и было рекомендовано к защите. Основные положения диссертации изложены в докладах и выступлениях на республиканских конференциях, семинарах и тренингах проведенных международными организациями ПРООН, «Евразия»,

*Опубликованность* результатов диссертации. Основные положения диссертации отражены в 8 публикациях в Кыргызстане и Казахстане.

*Структура и объем диссертации.* Диссертация состоит из введения, двух глав по три параграфа каждый, заключения и списка использованной литературы. Ее объем 146 страниц, имеются схемы и таблицы ( в качестве первичного исследовательского инструментария). В конце каждой главы делаются выводы, отражающие содержание рассматриваемой проблемы.

## ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается выбор темы и ее актуальность, определяется связь темы диссертации с крупными научными программами, цели и задачи, научная новизна, практическая значимость полученных результатов, излагаются основные положения, выносимые на защиту, личный вклад соискателя и апробация и опубликованность результатов, а также структура и объем диссертации.

В главе первой «Теоретико-методологические основы организации местного управления в Кыргызской Республике» указывается, что методологической базой данного исследования явились: институциональный, структурный, сравнительный, функциональный, сравнительно-типологический, структурно-типологический методы, метод системного анализа и анализ документов. Поэтому в работе широко используются материалы, связанные с функционированием местных органов власти: исследования отечественных и зарубежных авторов, законодательная база Кыргызской Республики, нормативные правовые

акты Президента и Правительства. В результате использования такой методологии были вскрыты, с одной стороны, некоторые противоречивые явления в процессе осуществления политических и административных реформ в Кыргызстане в переходный и постпереходный период; с другой – необходимость совершенствования организации и функционирования местного управления на современном этапе, создания условий для необходимого и, в перспективе, эффективного трансформирования местного управления. Логико-методологической основой диссертации является также изучение опыта и анализ ситуации практического проведения децентрализации и построения демократического общества. Рассмотрение местного управления через призму структурно-функциональной парадигмы способствует детальному научному анализу, оценки его реальных возможностей в осуществлении его основных задач.

*В параграфе первом «Становление системы организации местного управления»* обращается внимание на то, что в Кыргызстане в последние годы, пока нет еще единого подхода к определению «местное управление» и «местное самоуправление», и поскольку нет упорядоченности в терминологии, эти понятия иногда используются как однопорядковые. Мы в своей работе используем термин «местное управление» для обозначения органов местной государственной власти – местных государственных администраций. Местное управление как целостное социальное явление, как современный политический институт, представляет собой определенную систему, урегулированную законодательством, и в масштабах этой системы происходит его формирование и реализация, создание, преобразование.

*Параграф второй «Опыт функционирования местного управления и самоуправления в советский период и в зарубежных странах»* посвящен исследованию исторического опыта эволюции системы местных органов власти в советский период, административно-территориального устройства отдельных стран мира. Отмечено, что в странах СНГ проблемы политической жизни общества оказывают свое влияние на формирование структуры органов местного управления; так, проблема доминирования местной государственной власти над местным самоуправлением, существует в России, Кыргызстане, Казахстане, Таджикистане. Свои специфические отличия имеет Украина. Как показал опыт развитых стран, с выборными органами на местах могут действовать правительственные агенты, которые осуществляют административный контроль за деятельностью муниципальных органов, не превышая пределы демократических позиций. *В параграфе третьем «Проблемы демократизации местного управления»* анализируются процессы демократизации, раскрываемые через проводимые процессы реформирования государственного управления и децентрализации,

закрывающим в себе формально-содержательные доминантные признаки трансформации местного управления и местного самоуправления. Одним из важнейших направлений демократизации является децентрализация государственной власти, проведение административной реформы, внедрение на практике принципов выборности местного управления, усиление работы в направлении разграничения полномочий местного управления и местного самоуправления. Демократизация управления является одним из важнейших факторов, воздействующих на динамику экономических реформ страны.

В завершении первой главы даются следующие выводы:

- незавершенность современного состояния организации системы местного управления, как политического института, отображает ситуацию неравномерности фактического соотношения исполняемых функций местной государственной администрации и местного самоуправления;

- идентичные проблемы в общественно-политической жизни новых независимых государств (бывших союзных республиках) оказали свое воздействие на организацию органов местной власти, однако каждая страна имеет специфические свойства, обусловленные собственным опытом и степенью развития демократических институтов и традиций;

- усиление роли исполнительной власти на местах свидетельствует о значительном возрастании факторов централизации управления, как характерной черты постпереходного периода, выражающего присущее ему основное противоречие между стабильностью и демократией;

- введение в перспективе принципа выборности должности главы местной государственной администрации может стать реальным показателем демократизации управления.

*Глава вторая «Структурно-функциональный анализ местного управления Кыргызской Республики»* исследует организацию, структуру и формы функционирования местного управления. *В параграфе первом «Организационная структура и функционирование местного управления»* исследуется структура органов местной государственной власти и органов местного самоуправления, совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей; рассматривается количественный и качественный состав руководителей местных властей. Структура государственного органа зависит от места органа в организационной структуре государственного управления, объема и содержания его компетенции, и, соответственно, роли в управлении общественными процессами, она всецело подчинена реализации компетенции государственного органа и строится сверху вниз.

*Параграф второй «Финансово-экономические основы местного управления»* посвящен проблемам финансовой базы местных органов, который обычно складывается из их собственных доходов и поступлений из государственного бюджета. Подобный ее двойной характер отражает, с одной стороны, некоторые элементы самоуправления в деятельности местных органов и их определенное обособление в рамках государственного механизма, а с другой – включенность органов местного самоуправления в процесс государственного управления, в решение задач, имеющих общенациональное значение. При этом необходимо отметить тот факт, что доходы местных органов чаще всего недостаточны для покрытия их расходов. Хотя административная реформа местного самоуправления после приобретения независимости Кыргызстана шла интенсивными темпами, финансовые ресурсы и политическая ответственность продолжали сосредотачиваться в местном управлении. Важными представляются вопросы финансирования для обеспечения исполнения делегированных государственных функций и полномочий органами местного самоуправления и разработки оптимальных нормативов отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты в соответствии с критериями минимизации встречных финансовых потоков, повышения заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии своих территорий. Размер грантов внутри каждого административного подразделения должен определяться, исходя из соответствующих статистических данных о численности населения, прожиточном минимуме, налоговом потенциале. Распределение нормы отчислений от общегосударственных налогов в местный бюджет должно производиться по единой формуле, в основе которой лежит соотношение показателей базовой потребности в финансовых ресурсах и базового финансового потенциала. В настоящее время Министерством финансов Кыргызской Республики предложен вариант: предлагается структуру бюджета определить с 2008 года трехуровневой, поскольку попытка перехода на двухуровневый бюджет в 2007 году, т.е. «республика – город или айыл окмоту» натолкнулась при ее реализации на определенные трудности и, видимо, неготовность в ближайший период к ее реализации. Хотя переход на двухуровневый бюджет в 2007 году показал, что по сравнению с итогами 2006 года, рост местных доходов в 2007 году вырос до 60 %, что доказывает необходимость реальной заинтересованности местного самоуправления. Ради справедливости отметим, правда, что и нарушений в финансово-экономической сфере деятельности органов местного самоуправления выявлено гораздо больше, чем в предыдущие годы. Хотя это больше говорит о непродуманности внедрения новых принципов финансирования и их последствий органами центральной власти.

*В параграфе третьем «Оптимизация деятельности местного управления социальной сфере»* исследуются социальная сфера жизни общества и взаимоотношения местного управления с гражданским обществом. В современных условиях главная задача государственного регулирования состоит в том, чтобы содействовать социальной справедливости. Конституция устанавливает, что Кыргызстан – социальное государство (статья 1) и исходит из того, что политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а это предполагает, в свою очередь, обязанность государства регулировать социальную сферу, не только провозглашать, но и обеспечивать широкий круг экономических, социальных и культурных прав. Это предполагает осуществление двух главных задач государственной политики. Первая из них заключается в том, чтобы создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Не менее важным условием является поддержка малообеспеченных в социальном плане слоев населения. Бедность и неравенство повышают уязвимость политических, экономических и социальных свобод, создают социальное напряжение в обществе, поэтому одной из важнейших задач местного управления является поддержка социальных гарантий государства перед населением на должном уровне. Структурная политика в области организации системы и деятельности местного управления, которая должна обеспечить контакт государственной власти с экономикой и социальной сферой, состоит в том, чтобы иметь соответствующие органы и найти правильные методы управления и взаимодействия со структурами гражданского общества. Любая страна должна строить работу государственных органов с наибольшей эффективностью и ее функционирование было неопровержимо обусловлено. Большое значение в настоящее время приобретает идея усиления национального единения кыргызстанцев; многоэтничность Кыргызстана несет в себе внутреннюю напряженность по вопросам землепользования, культурного взаимовлияния, пересечения сфер национального самосознания и др.

Резюмируя вторую главу можно сделать следующие выводы:

- необходимы качественные организационные преобразования в системе территориального управления, с учетом естественно-исторических, общественно-политических, социально-экономических условий, перспектив развития и создание новых региональных единиц вместо существующих;

- районная государственная администрация, в силу максимальной приближенности к местным сообществам и производству, представляет собой наиболее эффективный институт исполнительной власти;



- рассмотрение организационной структуры и функциональной нагрузки государственной администрации на уровне области и района показал явное присутствие дублирования и параллелизма в их работе, что, в свою очередь, порождает необходимость их объединения и создание на их базе укрупненных районов для эффективной работы. Название укрупненных районов должно иметь национальные корни, например «аймак», «ороон» или «улус»;

- необходимо соответствие существующих единиц административно-территориального деления уровню бюджетирования, поскольку это создает условия для более открытого исполнения бюджета;

- избежание в дальнейшем резкого перехода с одного уровня бюджетирования на другой, без соответствующей аналитической работы по внедрению и возможным рискам в этой сфере, поскольку частая смена курса может говорить о неуверенности и неготовности органов исполнительной власти к стабильности в финансово-экономических вопросах.

- пересмотра имеющейся базы налогообложения, что предусматривает повышение ставок на те налоги, которые приносят прибыль и избавления от той части налогов, которые неэффективны;

- взаимодействие гражданских институтов с местным управлением способствует эффективности работы исполнительных органов власти. Одной из задач местного управления является своевременное реагирование на тенденции обострения межэтнических вопросов и принятия превентивных мер по предотвращению напряженности.

В заключении отмечается, что за годы независимости и суверенитета Кыргызская Республика достигла несомненных успехов в становлении местного управления как политического института: созданы организационные и финансовые основы функционирования, намечены стратегические тенденции децентрализации государственных органов власти, передачи делегированных властных полномочий на места. Одной из первых среди стран СНГ Кыргызстан осуществил переход на принципы замещения должностей глав органов местного самоуправления сел, поселков и малых городов путем прямых выборов на альтернативной основе.

Тенденции развития местного управления и самоуправления в Кыргызстане направлены на дальнейшую демократизацию и децентрализацию органов власти и превращения местных органов власти в полноценно действующий политический институт, с четким разграничением исполняемых полномочий. Однако главным условием действенности власти, является соблюдение баланса государственной власти и местного самоуправления, что особенно важно для Кыргызстана в современный период.

Учитывая эти особенности в работе местного управления предлагаются следующие научно-практические рекомендации:

во-первых, вопросы разграничения исполняемых полномочий местного управления и местного самоуправления, в силу незавершенности процессов реформирования и определенной размытости формулировок часто создает трудности в практике взаимодействия этих двух структур, и, соответственно, требуют дальнейшей корректировки;

во-вторых, основным вопросом остается решение административно-территориального деления Кыргызстана, предусматривающего возможное объединение структур областной и районной государственной администрации с целью оптимизации и рационализации функционирования местного управления;

в-третьих, административно-территориальное деление должно проводится с учетом всех факторов: географического положения, климата, численности населения, а также этнического и национального состава населения соответствующей территории и других важных составляющих; принципиальным также является производить название укрупненных районов на государственном языке;

в-четвертых, необходимо предусматривать, что при укрупнении районов, необходимо провести инвентаризацию учреждений областного и районного значения;

в-пятых, метания, связанные с резкой переменной уровнем бюджета в последние годы не способствуют стабильности работы органов местной власти, поэтому необходимо проводить качественный анализ по итогам перехода на различные виды бюджетирования и лишь после этого распространять практику, отличную от предыдущей, поэтапно;

в-шестых, факторы взаимоотношений местных властей и общественных организаций влияют на общее развитие территории и способствуют демократизации управленческих решений, что говорит о необходимости усиления и совершенствования работы в данном направлении;

в-седьмых, дальнейшее укрепление позитивной динамики развития регионов выступает в качестве гарантии эффективности местного управления в процессе демократических преобразований.

**Основные положения диссертации опубликованы в  
следующих публикациях автора:**

1. Местное управление. Основные функции // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». - Бишкек.: 2001. - № 4(8). - С. 48-53.
2. Советская система организации местного управления // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». - Бишкек.: 2002. - № 1(9). - С. 19-24.
3. Местная государственная администрация // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». - Бишкек.: 2002. - № 1(9). - С. 46-53.
4. Некоторые вопросы взаимодействия представительной и исполнительной властей на местном уровне // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». - Бишкек.: 2003. - № 1-2(12-13). - С. 39-44.
5. Практический опыт взаимодействия общественных организаций и объединений с органами местного управления Кыргызской Республики // Научно-технический журнал «Вестник Кыргызского Национального Университета им. Ж.Баласагына. (Серия гуманитарных наук). - Бишкек.: 2003. - С. 21-24
6. Некоторые аспекты сравнительного анализа функционирования местного управления в Японии и Кыргызстане // Научно-технический журнал «Вестник Кыргызского Национального Университета им. Ж.Баласагына. Гуманитарные науки. - Бишкек.: 2003. - С. 24-27.
7. Некоторые вопросы гендерного развития на уровне местного управления и самоуправления, пути решения проблем // Научное приложение международного научно-педагогического журнала «Высшая школа Казахстана» «Поиск» (серия гуманитарных наук). - Алматы.: 2006. - № 4(2). - С. 60-65.

**Абдыраманова Чолпон Шабданбаевнанын**  
саясий илимдердин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн  
23.00.02. – саясий институттар, этносаясий конфликтология, улуттук  
жана саясий процесстер, алардын технологиясы адистиги боюнча  
«Кыргыз Республиканында жергиликтүү башкаруунун саясий  
институт катары калыптанышы: структуралык-функционалдык  
анализ» деген темада жазылган диссертациясына

**РЕЗЮМЕ**

**Негизги сөздөр:** конституциялык негиздемелер, жергиликтүү башкаруу, жергиликтүү мамлекеттик администрациясы, мамлекеттик башкаруу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, борборсуздаштыруу, ченемдик-укуктук негиз, демократизациялоо, реформалоонун жараяндары, социалдык институттар.

Диссертациялык иште жергиликтүү башкаруунун саясий институт катары калыптанышы, жергиликтүү башкаруунун структуралык уюштуруусу жана иштешин, жергиликтүү башкаруунун жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эриш-аркак суроолору, келечекте биздин коом демократизациялоого жана жакшыртууга муктаж болгондуктан, бүгүнкү күндүн талабына болгон бөлөк жоболордун далкелүүсү изилдөөгө арналат. Ал үчүн жергиликтүү башкаруунун жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын нагыз иш-милдеттеринин жана ыйгарым укуктарынын жиктөө реформасы каралат, борборсуздаштыруунун жараяндарынын мазмууну жана мааниси чечмеленет, жергиликтүү башкарууга жана жергиликтүү өз алдынча башкарууга мүнөздөмө берилет, алардын артыкчылыктары менен кемчиликтерине да токтолот.

Илимий иште Кыргыз Республикасында жергиликтүү башкаруунун ар бир жергиликтүү деңгээлинде бийликтин субъекти катары жергиликтүү башкаруунун уюштурулушунун жана иштешинин жалпы башталышы; административдик-аймактык бөлүнүшүнүн жакшыртуунун зарылчылыгы, анын структуралык өнүгүүсү жана ченемдик-укуктук негиздерине кырдаалдык өзгөчөлүктөрдүн жакшыртуусу боюнча өз пикир айтылат; борборсуздаштыруу багытында жасалган кадамдар көрсөтүлөт жана азыркы мезгилде иштеп жаткан Батыш саясий институттарга көңүл бурулат.

Азыркы учурдагы шартка жараша жергиликтүү башкаруу келечекте өнүгүүсүнө жана анын калыптануусуна, жергиликтүү башкаруунун болгон деңгээлдеринин жупуска милдеттерин кыскартуу жана жергиликтүү башкаруунун иштешине оптималдаштыруу суроолорго тийиштүү илимий – тажрыйбалык сунуштар чагылдырылган.

## РЕЗЮМЕ

Абдыраманова Чолпон Шабданбаевна

«Местное самоуправление в условиях демократизации кыргызстанского общества» на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02. – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**Ключевые слова:** конституционные основы, местное управление, местная государственная администрация, государственное управление, местное самоуправление, децентрализация, процессы реформирования, нормативная правовая база, демократизация, социальные институты, гражданское общество.

В диссертационной работе исследуются становление местное управления как политического института, организация и функционирование местного управления, вопросы взаимодействия местного управления и местного самоуправления, проблемы исследования совершенствования работы местного управления и его дальнейшая демократизация. Для этого исследуются полномочия, структура и деятельность местного управления и местного самоуправления, изучаются процессы децентрализации и проведение административного реформирования, дается характеристика местному управлению и самоуправлению, а также вопросы имеющихся несоответствий в ракурсе исполняемых полномочий исполнительной и представительной власти на местном уровне.

В диссертационной работе местное управление исследуется как политический институт, современное состояние которого можно характеризовать как состояние незавершенности. В условиях рыночных отношений местное управление в Кыргызстане требует проведения административно-территориальной реформы, устранения параллелизма и дублирования в работе местных государственных администраций. Осуществление вышеназванных экономико-политических изменений, предоставление определенных полномочий и возможностей местному самоуправлению во многом определит его качество. Необходимо в дальнейшем определить ясное взаимодействие местного самоуправления и гражданской общины.

## RESUME

In the dissertation of Abdyramanova Cholpon Shabdanbaevna "Establishing of local authority in Kyrgyz Republic as political institute: structural-functional analysis". The work is done with an aim of earning candidate's academic degree in political sciences with specialization of 23.00.02 that is political institutions, ethno-political conflicts, national and political processes and technology.

**Key words:** constitution's basis, local administration, local government administration, government, local self-government, decentralization, normative-legal foundation, democratization, processes of reforming, social institutes, civil society.

In this dissertation establishing of local authority in Kyrgyz Republic as political institute, structural organization and functioning of local government, questions of coordinated action of local government and local self-government, correspondence of separate existential position to demands of real time are investigated and all of this are conditioned by necessity of perfecting and further democratization of our society. At the same time reforms which touching in fact of delimiting of functions and powers of the government bodies and local self-government bodies are studied; maintenance and meaning of decentralization are discovered; characteristics of local government and local self-government are given, their advantages and shortages are outstanding.

The main things of organization and functioning of local authority in Kyrgyz Republic as subject the government on the different levels of local authority are compared and analyzed in the work; peculiarities of perfecting of normative-legal base touching of local government step by step are seen and need of perfecting administrative-territorial demarcation, of improvement its of structural organization; steps by decentralization are investigated including contemporary political institutes of western type.

The scientific practical interest is represented analysis and the main perspective developing basis and the form of the local governments improvement, reduction duplicating functions of are present levels of local authority, questions of improvement of working local authority.