



**CENTRAL ASIAN
POLICY STUDIES**



КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМЫ

**СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**АЛМАТЫ
2026**

Документ подготовлен экспертами общественного фонда «**Центр исследования правовой политики**» при финансовой поддержке благотворительного общественного фонда «**CAPS Unlock**» в рамках проекта «**Разработка Концепции реформы местного самоуправления в Казахстане и Кыргызстане**»

Мнения, изложенные в этой публикации, отражают исключительно позицию автора и не представляют институциональную позицию CAPS Unlock или какой-либо организации, с которой аффилирован автор. CAPS Unlock публикует данный материал как вклад в информированную общественную дискуссию. Факт публикации не означает поддержки анализа или выводов, представленных в ней.

АВТОРЫ:



Юрий Ганущак

эксперт по местному самоуправлению и публичным финансам, директор Института развития территорий (Киев). Народный депутат Украины VI созыва, член Комитета по вопросам бюджета. Один из разработчиков Бюджетного кодекса Украины и автор ряда законопроектов в сфере реформирования местного самоуправления, межбюджетных отношений и государственных закупок. Участник Группы экспертов Совета Европы по внедрению Европейской хартии местного самоуправления; один из идеологов и разработчиков реформы децентрализации в Украине.



Мади Омаров

политолог, доктор философии (PhD), эксперт по посткоммунистическому региону, вопросам субнационального управления (Казахстан). Сфера научных и аналитических интересов охватывает демократизацию, политические процессы в посткоммунистических странах, государственное строительство и реформы публичного управления. Выступает публичным комментатором политических процессов в Казахстане.

РЕДАКТОРЫ:



Димаш Альжанов

политолог, магистр сравнительной политологии (MSc), консультант и международный эксперт по выборам. Политический аналитик миссий БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами в Молдове, Грузии, Украине, Болгарии, Словении, Мальте и Италии, а также в Боснии и Герцеговине. Руководил проектами по продвижению политических и избирательных реформ в Казахстане. Сфера экспертизы: выборы, избирательные системы, политические партии, местное самоуправление и демократические институты.



Дмитрий Нурумов

Старший правовой советник ОФ «Центр исследования правовой политики», к.ю.н., эксперт по вопросам верховенства права.

Ганущак, Ю., & Омаров, М. (2026). *Концепция реформы субнационального управления в Кыргызской Республике: практические рекомендации по децентрализации* (Д. Альжанов & Д. Нурумов, ред.). Центр исследования правовой политики.

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	4
РЕКОМЕНДАЦИИ	5
ВВЕДЕНИЕ.....	10
ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ИССЛЕДОВАНИИ	12
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	13
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО	20
ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ	27
ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ	31
ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	36
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, АКИМ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР.....	43
ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	52
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	53

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

АТЕ — административно-территориальная единица

АТР — административно-территориальная реформа

АТУ — административно-территориальное устройство

БК — Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года

ГРЗ — город республиканского значения

ГЧП — государственно-частное партнерство

ЕС — Европейский союз

ЕХМС — Европейская хартия местного самоуправления

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

Закон об АТУ — Закон Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве»

Закон об МГА и МСУ — Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года

Закон об МСУ — Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года

ИПН — индивидуальный подоходный налог

КМС — курултай местного сообщества

КР — Кыргызская Республика

МВД — Министерство внутренних дел

МГА — местная государственная администрация

МСУ — местное самоуправление

МЧС — Министерство чрезвычайных ситуаций

НДС — налог на добавленную стоимость

НК — Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 18 января 2022 года

НКО — некоммерческие организации

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

РСУ — региональное самоуправление

ЦГО — центральные государственные органы

ЦИК — Центральная избирательная комиссия

NUTS — общеевропейская классификация территориальных единиц для статистики

РЕКОМЕНДАЦИИ

Представленные ниже рекомендации сформулированы по итогам проведенного анализа действующей модели субнационального управления, административно-территориального устройства, распределения полномочий, финансовой основы самоуправления, территориальной организации исполнительной власти и механизмов гражданского участия. Они отражают экспертное видение возможных направлений дальнейшего совершенствования системы регионального и местного самоуправления в Кыргызской Республике и могут рассматриваться как практический пакет мер для обсуждения с государственными органами, органами самоуправления, экспертным сообществом и другими заинтересованными сторонами. В этом смысле рекомендации могут служить основой для дальнейшего профессионального и межведомственного обсуждения возможных правовых, институциональных и финансовых решений, направленных на укрепление автономии самоуправления, повышение эффективности публичного управления на региональном и местном уровнях, развитие принципа субсидиарности и обеспечение более устойчивой связи между государством, органами самоуправления, региональными и местными сообществами.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Закрепить в Конституции Кыргызской Республики (далее – КР) политическую и административную автономию, а также правосубъектность (статус юридического лица) муниципальных и региональных образований.
2. Исключить регулирование правосубъектности органов самоуправления подзаконными и временными актами. Статус юридического лица публичного права должен возникать у муниципальных и региональных образований непосредственно в Конституции КР и законе с момента их образования, а не предоставляться решениями органов исполнительной власти.
3. Разграничить законодательное регулирование самоуправления и местной государственной администрации, приняв отдельный закон о региональном и местном самоуправлении и отдельный закон об акимах как представителях центрального правительства в регионах.
4. Преобразовать местные государственные администрации в аппараты или офисы акимов как представителей государственной власти на соответствующей территории. Их компетенция должна быть ограничена представительскими, координационными и надзорными функциями: представительством государства на территории, координацией деятельности территориальных органов исполнительной власти, обеспечением их взаимодействия с органами самоуправления, а также административным надзором за законностью актов и действий органов регионального и местного самоуправления. При этом статус акима как представителя государственной власти на территории и пределы его полномочий целесообразно прямо определить в Конституции КР.
5. Ограничить государственный надзор за деятельностью органов регионального и местного самоуправления исключительно проверкой законности их актов и действий. Такой надзор не должен включать кадровое, политическое или административное руководство органами самоуправления, вмешательство в их дискреционные полномочия, оценку целесообразности принимаемых ими решений либо подмену их компетенции по вопросам регионального и местного значения.
6. Закрепить в Конституции КР, что исполнительные органы самоуправления являются производными от представительных, образуются ими и подотчетны им; руководители исполнительных органов самоуправления избираются кенешами либо непосредственно региональным или местным сообществом соответствующей территории. Назначение руководителей исполнительных органов самоуправления органами государственной власти следует исключить.
7. Исключить из компетенции акима право досрочно прекращать полномочия руководителя исполнительного органа самоуправления.

8. Уточнить в Конституции КР механизм ответственности органов самоуправления, установив, что досрочное прекращение полномочий кенеша допускается исключительно по решению суда и только в случае тяжких или систематически повторяющихся нарушений законодательства.
9. Закрепить в Конституции КР четырехлетний срок полномочий кенешей, единую дату проведения региональных и местных выборов и процедурный порядок их объявления ЦИК.
10. Уточнить в Конституции КР, что из республиканского бюджета обеспечивается финансирование лишь делегированных государственных полномочий, передаваемых органам самоуправления, тогда как реализация собственных полномочий самоуправления финансируется из соответствующих бюджетов.
11. Закрепить на законодательном уровне государственную поддержку самоуправления через прозрачные механизмы межбюджетного регулирования: нормативы отчислений от общегосударственных налогов и сборов, выравнивающие (дотационные) трансферты и целевые субвенции.
12. Восстановить в Конституции КР право представительных органов самоуправления вводить региональные и местные налоги и сборы и устанавливать льготы по ним, дополнительно закрепив право определять их ставки в пределах, установленных законом.
13. Применительно к бюджетам самоуправлений использовать в Конституции КР термин «бюджетная самостоятельность (автономия)» вместо «независимость», поскольку местные бюджеты функционируют в составе единой бюджетной системы и понятие «независимости» им юридически не соответствует.
14. Расширить конституционную гарантию судебной защиты органов самоуправления по вопросам реализации их полномочий, финансовой основы деятельности, организационной самостоятельности, а также защиты от необоснованного вмешательства государства в дела органов самоуправления.
15. Переформулировать в Конституции КР положение об утверждении программ социальной защиты населения как право органов самоуправления.
16. Исключить нормы о судах аксакалов из конституционного раздела о МСУ, закрепив их самостоятельной главой Конституции КР как общественного института примирения и альтернативного (внесудебного) разрешения споров. Исключить их финансирование из бюджетов самоуправлений, предусмотрев его из республиканского бюджета.
17. Переименовать раздел Конституции КР, посвященный самоуправлению, в «Региональное и местное самоуправление» или «Территориальное самоуправление».

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

18. Уточнить на законодательном уровне терминологию административно-территориального устройства, разведя два понятия: населенный пункт (айыл, город) — как градостроительную категорию, обозначающую место застройки и проживания, и общину (коомчулук) — как базовую административно-территориальную единицу местного самоуправления, объединяющую нынешние айылные аймаки и города. Установить, что община является территорией местного сообщества и может включать один или несколько населенных пунктов.
19. Закрепить критерии формирования административно-территориальных единиц с учетом зон экономического влияния, доступности публичных услуг, целостности территории, повсеместности публичной власти и способности (ability) органов самоуправления реально осуществлять полномочия.
20. Рассмотреть формирование одного уровня административно-территориального устройства выше базового вместо двух — путем создания до 20 региональных административно-тер-

риториальных единиц (аймаков), которые могут стать территориальной основой для создания регионального самоуправления.

21. Раскрыть в законе механизм учета общественного мнения при изменении административно-территориального устройства: установить, что образование, объединение, преобразование или упразднение административно-территориальных единиц, а также изменение их границ допускается только после обязательного предварительного выявления мнения населения затрагиваемых местных сообществ через публичные слушания и сход (курултай) местного сообщества.
22. Предусмотреть в законодательстве порядок установления и изменения границ административно-территориальных единиц через геодезические координаты. Сами границы следует устанавливать актом Кабинета Министров.
23. Усилить участие населения в формировании института айыл башчысы, например посредством выборов или согласования кандидатуры на курултае местного сообщества.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

24. Рассмотреть создание регионального самоуправления (далее – РСУ). В случае создания РСУ, передать на его уровень только те полномочия, которые невозможно эффективно реализовать на уровне местного самоуправления (далее – МСУ), в соответствии с принципом субсидиарности: региональные автомобильные дороги и общественный транспорт, многопрофильные социальные и медицинские объекты, среднеспециальное образование, региональное развитие и другие полномочия надмуниципального характера.
25. Распределять полномочия между уровнями самоуправления, основываясь на принципе субсидиарности.
26. Четко разграничить полномочия как между уровнями самоуправления, так и между представительными и исполнительными органами самоуправления во избежание дублирования и институциональных конфликтов.
27. Предусмотреть на уровне закона единый перечень полномочий для всех муниципальных и региональных образований одного уровня. При этом города республиканского значения могут совмещать полномочия местного и регионального самоуправления.
28. Шире применять межмуниципальное сотрудничество, одновременно урегулировав связанные с ним политические, институциональные и финансовые вопросы.
29. Предусмотреть типовые положения о структурных подразделениях исполнительных органов самоуправления в целях обеспечения единообразия их организационной структуры.

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

30. Внедрить пропорциональную систему с закрытыми списками на выборах депутатов кенешей во всех муниципальных образованиях, в том числе на сельском уровне.
31. Предусмотреть наряду с политическими партиями участие «местных непартийных списков» с упрощенным порядком регистрации.
32. Снизить избирательный барьер для прохождения партий и местных списков в кенешах с пяти до трех процентов.
33. Закрепить требование о минимальном представительстве лиц каждого пола в составе кенешей — не менее 35 процентов.
34. При создании регионального самоуправления обеспечить прямые выборы региональных кенешей и представительство всех административно-территориальных единиц базового уровня.

РЕКОМЕНДАЦИИ

35. Рассмотреть модель «муниципального (регионального) менеджера» как оптимальную для Кыргызстана на текущем этапе: назначение глав исполнительных органов самоуправления кешем, через открытый конкурс с профессиональными требованиями или сертификацией и участием общественности в конкурсных комиссиях.
36. Снять запрет на занятие должностей глав исполнительных органов МСУ для уроженцев соответствующих муниципальных образований.
37. Ввести прямые выборы мэров городов республиканского значения в два тура. Ограничить срок их полномочий двумя каденциями.

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

38. Закрепить формулу бюджетного выравнивания и доли общегосударственных доходов для бюджетов самоуправлений непосредственно в Бюджетном кодексе КР, а не в подзаконных актах.
39. Установить прямые межбюджетные отношения между республиканским бюджетом и бюджетами самоуправлений. Исключить распределение трансфертов территориальными подразделениями Министерства финансов КР.
40. В случае создания РСУ создать также региональные бюджеты. Не допускать, чтобы региональные бюджеты были промежуточным уровнем между республиканским и местными бюджетами и отвечали за распределение трансфертов.
41. Утверждать распределение трансфертов бюджетам самоуправлений законом о республиканском бюджете.
42. Не допускать финансирования государственных органов за счет бюджетов самоуправлений.
43. Перейти от расчета трансфертов на базе существующей бюджетной инфраструктуры к расчету на основе нормативов. Использовать метод модельной административно-территориальной единицы для определения финансовых нормативов бюджетной обеспеченности. Рассчитывать нормативные расходы на основе численности населения, количества населенных пунктов, площади, инфраструктуры и стандартов услуг.
44. Использовать индекс налогоспособности для расчета нормативных доходов местных бюджетов. Усреднять индекс налогоспособности за несколько лет, чтобы снизить влияние ежегодных колебаний.
45. Использовать модель выравнивания по доходам с базовой и реверсной дотацией.
46. Не включать в доходы бюджетов самоуправлений нестабильные налоги, сильно зависящие от рыночной конъюнктуры: налог на прибыль, акцизы и налог на добавленную стоимость (далее – НДС).

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, АКИМ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР

47. При переходе к двухуровневой модели административно-территориального устройства сформировать единую систему территориальных органов исполнительной власти на этом уровне и упразднить институт полномочного представителя Президента с передачей его функций акиму региона.
48. Формировать сеть территориальных органов исполнительной власти исходя из ключевых государственных функций: правопорядок, чрезвычайные ситуации, налоговое администрирование, социальная защита, инспекционный контроль, статистика и другие базовые направления.
49. Перевести статус акима от политической должности к статусу высокопоставленного адми-

нистративного служащего, создав специальный кадровый резерв, систему профессиональной подготовки, оценки и ротации.

50. В рамках децентрализации усилить координационную, мониторинговую и надзорную роль акима, отказавшись от функции прямого управления. Государственный надзор за осуществлением собственных полномочий самоуправления должен ограничиваться проверкой законности и быть отделен от контроля качества услуг, осуществляемого профильными инспекциями.

51. Установить срок реагирования акима на незаконные акты органов самоуправления, предусмотреть механизмы реагирования на бездействие органов самоуправления и меры понуждения к выполнению обязательных полномочий при наличии угрозы для жителей.

52. Законодательно разграничить полномочия центральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, а также определить механизмы реагирования акима на незаконные или неэффективные действия территориальных органов исполнительной власти. Предусмотреть возможность вынесения межведомственных, конфликтных или системных вопросов территориального управления на рассмотрение Кабинета Министров.

53. Отказаться от согласования акимами руководителей децентрализованных территориальных органов исполнительной власти. Руководители территориальных органов МВД, МЧС, налоговых органов, инспекций и иных секторальных структур должны назначаться соответствующими центральными органами.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ

54. Урегулировать порядок проведения курултая местного сообщества на уровне закона. Четко определить основания его проведения, а также перечень субъектов, которые вправе инициировать его проведение: кенеш, исполнительный орган, определенная доля местного сообщества. Использовать курултай местного сообщества как площадку для проведения общественных слушаний и публичных консультаций.

55. Урегулировать порядок проведения консультативного голосования или местного опроса по важным вопросам местного значения вместо неурегулированного законом обязательного местного референдума.

56. Разработать стандарты информирования жителей о возможностях участия, включая публикацию материалов, сроков, проектов решений, протоколов и итоговых отчетов.

57. Обязать органы самоуправления публиковать результаты консультаций и указывать, какие предложения жителей были учтены, отклонены или направлены на дополнительную проработку.

58. Урегулировать порядок формирования общественных, консультативных и экспертных советов при органах самоуправления на основе открытой подачи заявок и публичной жеребьевки с квотами для различных групп регионального и местного сообщества, преобразовав территориальное общественное самоуправление в территориальные общественные советы.

59. Внедрять бюджет участия поэтапно, предусмотрев на первом этапе фиксированную долю бюджета самоуправления или отдельную программу малых проектов, предлагаемых и отбираемых жителями.

60. Создать единый национальный реестр актов органов самоуправления с бесплатным публичным доступом и возможностью поиска по территории, органу, дате, типу акта, тематике и ключевым словам.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность документа обусловлена необходимостью комплексного пересмотра системы субнационального управления в Кыргызской Республике. Реформы, начатые в 2021 году, изменили административно-территориальное устройство, однако порядок формирования местных исполнительных органов и фактическое внедрение государственного управления существенно ограничило политическую автономию местного самоуправления. Главы исполнительных органов стали назначаться Президентом и акимами, а роль местных кенешей (представительных органов) снизилась. Несмотря на укрупнение айылных аймаков (сельских муниципалитетов), сохраняются проблемы бюджетного регулирования, дублирования полномочий, территориального представительства государственных органов и слабой институциональной самостоятельности местного уровня.

Цель документа состоит в разработке практических рекомендаций по реформированию системы субнационального управления в Кыргызской Республике. Эти рекомендации направлены на децентрализацию публичной власти, укрепление автономии МСУ, внедрение регионального самоуправления, повышение эффективности МСУ и государственного управления, а также на полноценную реализацию принципа субсидиарности.

Задачи документа:

1. Проанализировать действующую конституционно-правовую, институциональную и финансовую модель субнационального управления в КР.
2. Выявить ключевые проблемы административно-территориального устройства, действующей модели МСУ, территориальной организации исполнительной власти и государственного надзора.
3. Представить релевантный международный опыт институциональной организации МСУ, административно-территориального устройства и межбюджетных отношений.
4. Разработать рекомендации по реформе системы субнационального управления, включая разграничение полномочий органов публичной власти на местном уровне, укрепление финансовой самостоятельности и устойчивости МСУ, развитие гражданского участия.

Методология концепции основана на сочетании количественных и качественных подходов. Для целей исследования были проведены:

- анализ нормативно-правовых актов, стратегических документов, официальных выступлений и медиаматериалов;
- обзор официальной статистики для оценки тенденций в сфере субнационального управления и демографии;
- сравнительный анализ модели Кыргызской Республики с государствами, рассматриваемыми как ориентиры реформирования, включая страны Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР);
- 10 экспертных интервью (методика Harguindéguy et al., 2021): с пятью депутатами местных кенешей, тремя представителями исполнительных органов и двумя экспертами по вопросам МСУ. Материалы интервью были обработаны методом направленного качественного контент-анализа (Hsieh & Shannon, 2005) в программе MAXQDA24 с использованием заранее определенной системы кодов.

Документ может быть полезен государственным органам, органам местного самоуправления, депутатам кенешей, экспертному сообществу, организациям гражданского общества, международным партнерам и другим заинтересованным сторонам, вовлеченным в обсуж-

дение вопросов децентрализации, развития регионального и местного самоуправления, административно-территориального устройства и повышения эффективности публичного управления на местах. Авторы выражают надежду, что представленный анализ и рекомендации будут способствовать профессиональному и конструктивному обсуждению возможных направлений дальнейшего совершенствования системы субнационального управления в Кыргызской Республике, а также послужат практической основой для разработки последовательных, сбалансированных и реалистичных реформ.



ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ИССЛЕДОВАНИИ

Субнациональное управление — это система механизмов принятия решений на региональном и местном уровнях, через подчиненные центру децентрализованные администрации и органы самоуправления.

Региональное самоуправление (РСУ) — означает право и способность территориальных образований промежуточного уровня между центральной властью и базовым местным самоуправлением, имеющих выборные органы, самостоятельно и в интересах населения осуществлять существенную часть публичных дел в соответствии с принципом субсидиарности.

Местное самоуправление (МСУ) — означает право и реальную способность органов местного самоуправления в пределах закона самостоятельно регулировать и управлять значительной частью публичных дел под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется представительными органами, сформированными на основе свободных, прямых, равных и всеобщих выборов при тайном голосовании. Представительные органы могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Данная модель не исключает использования собраний граждан, местных референдумов и иных форм прямого участия населения, если они предусмотрены законом.

Принцип субсидиарности — распределение публичных полномочий и ответственности за предоставление публичных благ на максимально близком к населению уровне власти, который способен эффективно выполнять соответствующие функции с учетом масштаба территории, численности населения, доступных ресурсов и характера предоставляемых услуг.

Децентрализация — передача полномочий, обязанностей и соответствующих ресурсов от центральной государственной власти к выборным субнациональным органам самоуправления, обладающим юридическим статусом, собственной компетенцией и определенной институциональной, финансовой и организационной автономией.

Децентрализация — передача функций центральных органов исполнительной власти их территориальным подразделениям, действующим на региональном или местном уровне, но остающимся частью единой государственной административной вертикали, а не автономными органами самоуправления.

Местная государственная администрация (далее — МГА) — государственный орган исполнительной власти, подчиненный Президенту и Кабинету Министров Кыргызской Республики, обеспечивающий на территории района согласованную деятельность территориальных подразделений государственных органов исполнительной власти, их взаимодействие с органами местного самоуправления, а также осуществляющий государственный контроль за исполнением делегированных полномочий.

Территориальные органы исполнительной власти — создаваемые государством подразделения исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в пределах определенной территории и подчиненные соответствующим центральным или вышестоящим органам исполнительной власти.

Префект — должностное лицо, назначаемое центральной властью для представления государства на определенной территории, обеспечения исполнения законов и государственных решений, координации деятельности территориальных органов исполнительной власти, а также осуществления государственного надзора за законностью деятельности органов самоуправления.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Конституционные основы субнационального управления определяют базовые рамки распределения публичной власти между центральным, региональным и местным уровнями, а также характер взаимодействия между государством, региональными и местными сообществами и органами самоуправления (Bulmer, 2017). При этом конституционное регулирование не должно быть чрезмерно детализированным и жестким, поскольку избыточная конституционализация отдельных процедур может затруднять последующую адаптацию институтов к меняющимся условиям (Venice Commission, 2010; Dixon & Ginsburg, 2011). Однако гибкость конституционного регулирования не должна означать отсутствие базовых гарантий самоуправления.

Самоуправление как форма организации публичной власти на любом уровне должно иметь выборные представительные и исполнительные органы, собственную компетенцию и сферу ответственности, институциональную и финансовую самостоятельность, а также право решать вопросы регионального и местного значения в пределах закона и без вмешательства центрального правительства. Для обеспечения этих принципов представительные и исполнительные органы самоуправления (в зависимости от модели) должны формироваться посредством свободных выборов и быть подотчетны региональным и местным сообществам. В противном случае возникает риск превращения самоуправления в административное продолжение органов центральной власти.

До 2021 года в Кыргызской Республике функционировала более децентрализованная модель местного самоуправления, отличавшаяся, пусть и не в полной мере, большей автономией, в сравнении с существующей системой. Вопросы МСУ и государственного представительства на местном уровне регулировались отдельными законами, а исполнительные органы формировались при ключевой роли местных кенешей, что обеспечивало их опосредованную политическую подотчетность местным сообществам.

Конституции КР 2010 и 2021 годов в целом схожим образом регулировали вопросы организации и функционирования МСУ. Принципиальными отличиями действующей Конституции КР 2021 года стали следующие изменения: во-первых, из текста Конституции была исключена норма о том, что органы МСУ вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним, как это предусматривала часть 3 статьи 112 Конституции 2010 года; во-вторых, судебная защита МСУ была ограничена только вопросами возмещения дополнительных расходов местного бюджета, возникающих по решению государственных органов.

В Конституции КР 2021 года было сохранено определение МСУ как *«право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность»* (часть 1 статьи 111). Хотя данная формулировка в целом созвучна с положениями Европейской хартии местного самоуправления (далее — ЕХМС), она не в полной мере отражает закрепленное в Хартии определение, как *«право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»* (часть 1 статьи 3 ЕХМС).

Вместе с тем действующая Конституция КР, как и предыдущие Конституции, имеет целый ряд системных вызовов, которые не позволяют самоуправлению существовать в качестве полноценного субъекта публичного права.

Во-первых, действующая Конституция КР, равно как и Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» КР (далее — Закон об МГА и МСУ), принятый в том же 2021 году, не наделяет территориальные образования статусом юридического лица. Статус юридического лица есть лишь у органов МСУ, как представительных, так и исполнительных, однако это не зафиксировано на уровне Конституции и Закона об МГА и МСУ. Вместо этого,

статус юридических лиц этих органов закреплен во временных типовых положениях об айыл окмоту, айылном кенеше, мэрии и городском кенеше, утвержденных директором Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров КР в 2024 году. Таким образом, правосубъектность органов МСУ гарантирована только ведомственным временным подзаконным актом.

Предыдущий Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года (далее — Закон об МСУ), в отличие от Закона об МГА и МСУ, наделял местные кенешы статусом юридического лица (часть 4 статьи 21). По нашему мнению регулирование правосубъектности органов МСУ подзаконными и временными актами нуждается в исключении. Статус юридического лица публичного права должен возникать у единиц МСУ непосредственно в силу Конституции и закона с момента их образования, а не предоставляться решениями органов исполнительной власти. При этом принципиально важно определить, кто именно признается юридическим лицом: отдельный орган МСУ (кенеш, аппарат, мэрия) или само муниципальное образование (местное сообщество) как публично-правовая корпорация.

Континентальная правовая традиция, например, (Германия, Польша) признает юридическим лицом публичного права именно общину (гмину), от имени которой действуют ее органы. Такая модель является более устойчивой, поскольку закрепляет правосубъектность за территориальным сообществом в целом, а не за отдельными административными аппаратами, и предпочтительна при конституционном закреплении статуса МСУ. В этой связи, рекомендуется закрепить на конституционном уровне именно эту модель, когда правосубъектность принадлежит местному сообществу, как публично-правовой корпорации, а его органы действуют от имени сообщества в пределах установленной компетенции.

Конституционные гарантии автономии (административной, финансовой и политической) и правосубъектность муниципальных образований (статус юридического лица) являются ключевыми условиями их эффективного функционирования. Опыт стран ОЭСР показывает, что, несмотря на различия в правовых системах и конституционных конструкциях, все они в той или иной степени закрепляют минимальные гарантии автономии самоуправления. В Германии, к примеру, Основной Закон гарантирует право общин самостоятельно решать вопросы местного значения через избираемые органы власти (статья 28). Конституция Литвы прямо закрепляет, что самоуправление действует свободно и самостоятельно в пределах своей компетенции, определенной Конституцией и законами (статья 120). В Испании Конституция прямо гарантирует автономию муниципалитетов и их полную правосубъектность (статья 140). Конституция Польши (часть 1 статьи 165) также наделяет единицы территориального самоуправления (вне зависимости от уровня) статусом юридического лица, которым принадлежит право собственности и иные неимущественные права. Подобные формулировки подходят и для Кыргызстана, поскольку позволяют закрепить автономию и наделить муниципальные образования статусом юридического лица. Закрепление автономии и правосубъектности на уровне Конституции также могло бы служить гарантией от частых изменений законодательства, которые потенциально могут привести к утрате правосубъектности самоуправления.

Главным институциональным недостатком как действующей, так и предыдущей Конституций КР является определение порядка формирования исполнительных органов самоуправления. В этом кроется ключевая уязвимость. Если Закон об МСУ устанавливал, что глава исполнительного органа МСУ избирается депутатами соответствующего кенеша, то принятый в 2021 году Закон об МГА и МСУ установил, что назначение мэров городов республиканского и областного значения осуществляется Президентом, а городов районного значения и глав айыл окмоту¹ осуществляется акимом района. При этом согласия кенеша для соответствующих назначений не требуется. Кенешы вправе выразить недоверие главе исполнительного органа большинством не менее чем в две трети от общего числа депутатов. При этом, кенешы сами находятся в уязвимом положении, поскольку могут быть распущены Президентом. Если ранее Президент имел право распустить кенеш по предложению премьер-министра и Центральной избирательной комиссии

1. Исполнительный орган айылного аймака как административно-территориальной единицы сельского уровня.

(далее — ЦИК), при наличии определенных оснований, то в Законе об МГА и МСУ в дополнение к данным основаниям, кенеш может быть распущен по предложению Председателя Кабинета Министров и акима. В то же время, ЦИК был исключен из данной процедуры. Эти изменения, по нашему мнению, ослабляют полномочия МСУ по выражению недоверия главе исполнительного органа.

Действующая модель фактически ликвидирует самоуправление, несмотря на использование данного термина в законодательстве. Назначаемый глава исполнительного органа попадает в зависимость и находится в подчинении у лица, которое его назначило. В свою очередь, подотчетность местному сообществу носит номинальный характер. В связи с этим ключевой конституционной гарантией должно стать закрепление порядка формирования исполнительных органов самоуправления и назначения (избрания) их руководителя, а также закрепление их подотчетного характера представительному органу и местному сообществу. Конкретная модель формирования исполнительного органа может различаться. Она может предусматривать прямые выборы, избрание кенешем либо конкурсное формирование с последующим утверждением кенешем. Однако решающая роль в такой процедуре не должна принадлежать Президенту, акиму или иному представителю государственной исполнительной власти.

Для сравнения, в Нидерландах должность мэра также является назначаемой (Короной по представлению центрального правительства). Однако принципиальным отличием является то, что кандидатура мэра рекомендуется муниципальным советом, который также вправе рекомендовать его отставку. При этом центральное правительство не обладает полномочиями по роспуску демократически избранного муниципального совета, который, кроме того, наделен значительными полномочиями и конституционными гарантиями автономии по сравнению с кенешами.

Действующая Конституция КР прямо закрепляет местное самоуправление, осуществляемое местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Однако из ее текста не следует однозначное регулирование регионального самоуправления как отдельного уровня публичной власти. В этой связи создание регионального самоуправления требует либо убедительного конституционного толкования, либо прямого конституционного закрепления. Во многих странах ОЭСР, в том числе в унитарных государствах, система самоуправления не ограничивается базовым муниципальным уровнем. Она может включать также субрегиональные и региональные уровни, если такие уровни имеют выборные органы, собственную компетенцию и предусмотренную законом финансовую основу.

К примеру, в Польше самоуправление действует не только на уровне гмин (общин), но и на уровне повятов (районов) и воеводств (регионов), а раздел Конституции, регулирующий положение самоуправления, называется «*Территориальное самоуправление*». В Финляндии самоуправление на уровне выше муниципального осуществляется в форме округов социального благополучия (wellbeing services counties, hyvinvointialueet), а статья 121 Конституции, регулирующая положение самоуправления, называется «*Муниципальное и прочее региональное самоуправление*». Во Франции самоуправление также существует не только на уровне коммун, но и на уровне департаментов (субрегиональный уровень) и регионов. Раздел XII Конституции Франции, регулирующий вопросы самоуправления, называется «*Территориальные сообщества*». Таким образом, в Конституции КР название раздела IV целесообразно заменить на «*Региональное и местное самоуправление*» или «*Территориальное самоуправление*». Такое положение создаст правовую возможность для учреждения самоуправления на уровне выше базового.

В Конституции КР закреплено, что исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация (статья 93). Эта формулировка придает МГА не только координационный или надзорный, но и более широкий исполнительный статус на соответствующей территории.

При этом статус МГА как юридического лица определяется Законом КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Согласно части 2 статьи 6 данного закона, местная государственная администрация обладает статусом юридического лица и вправе самостоятельно решать вопросы, отнесенные законом и иными нормативными правовыми актами к ее компетенции.

Само по себе наделение территориального органа государственной администрации статусом юридического лица не является исключением из сравнительной практики. В ряде стран аппараты или учреждения, обеспечивающие деятельность представителей центральной власти на местах, могут иметь организационную самостоятельность, собственный бюджет и административную правосубъектность. Наличие у МГА статуса юридического лица само по себе не противоречит сравнительной практике и может рассматриваться как элемент организационной самостоятельности территориальной государственной администрации. Однако значение этой конструкции меняется в сочетании с конституционной формулой, согласно которой МГА осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Такое сочетание требует дополнительного уточнения, поскольку оно может размывать границу между децентрализованным органом государственной власти и органом общего управления территорией.

Такой подход отличается от более распространенной в странах ОЭСР и Совета Европы модели, при которой представитель центрального правительства на местах выполняет прежде всего представительские, координационные и надзорные функции. Его задача обычно состоит в обеспечении исполнения законов и государственных решений, координации территориальных органов центральной исполнительной власти, реагировании на межведомственные проблемы и осуществлении административного надзора за законностью деятельности органов самоуправления, но не в непосредственном управлении территорией как самостоятельным уровнем исполнительной власти.

В этой связи конституционная и законодательная модель МГА в Кыргызской Республике требует уточнения. Если целью реформы является разграничение государственной исполнительной власти и местного самоуправления, то МГА должна рассматриваться не как орган общего управления территорией, а как децентрализованный орган государственной власти, обеспечивающий координацию территориальных подразделений центральных органов, государственный контроль за исполнением делегированных полномочий и надзор за законностью в пределах, прямо установленных законом.

Кроме того, формулировка статьи потенциально создает юридическую возможность для организации МГА на уровне любых административно-территориальных единиц, в том числе на базовом уровне. В этом случае, даже при сохранении формального наличия самоуправления, допустимо параллельное создание МГА, которая может взять на себя все исполнительные функции.

Следует также рассмотреть вопрос о переименовании данного органа. Наличие в его названии термина «администрация» указывает на исполнительный характер его деятельности. Термин «местная» также может вводить в заблуждение, поскольку под местным уровнем подразумевается прежде всего базовый уровень (МСУ). В этой связи переименование данного органа в аппарат/офис акима может разрешить данную терминологическую неопределенность. Таким образом, формулировка статьи 93 Конституции КР нуждается как в концептуальном, так и в техническом пересмотре.

Для обеспечения финансовой автономии самоуправления необходимо, чтобы оно располагало собственными доходами, самостоятельно формировало и утверждало местный бюджет и обладало правом определять ставки местных налогов и распоряжаться поступлениями от них. В Законе об МГА и МСУ введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок допускается в случаях, предусмотренных законодательством (пункт 4 части 2 статьи 34), однако закрепление данного права на уровне Конституции КР может лучше обеспечивать финансовую автономию МСУ. В этой связи следует восстановить ранее закрепленное на уровне Конституции КР право представительных органов самоуправления вводить местные налоги и сборы и устанавливать льготы по ним, дополнительно закрепив право определять такие ставки в пределах, установленных законом.

Часть 4 статьи 111 Конституции КР предусматривает финансирование местного самоуправления из местного и республиканского бюджетов, однако такая формулировка нуждается в уточнении. Соразмерному и достаточному финансированию подлежат не институт самоуправления как та-

ковой, а конкретные расходы, необходимые для выполнения возложенных на самоуправление функций и задач. Собственные полномочия должны обеспечиваться собственными доходами, закрепленными источниками поступлений и механизмами межбюджетного выравнивания, тогда как делегированные государственные полномочия должны полностью финансироваться государством через такие прозрачные бюджетные механизмы, как выравнивающие трансферты, целевые субвенции и иные механизмы, установленные законом. Часть 5 указанной статьи закрепляет гарантию независимости органов МСУ в вопросах формирования и исполнения местных бюджетов, однако она также требует корректировки: вместо «независимости» бюджетов самоуправлений следует говорить о бюджетной автономии в рамках единой бюджетной системы.

Что касается выборов кенешей, статья 113 Конституции КР предусматривает избрание их депутатов гражданами соответствующей административно-территориальной единицы. Однако необходимым является закрепление четкого срока полномочий представительных органов (Bulmer, 2017). Оптимальной выглядит четырехлетняя каденция кенешей, сочетающая политическую ответственность перед избирателями и достаточное время для реализации программ регионального и местного развития. Такая модель используется во многих европейских странах (Council of European Municipalities and Regions, 2016). Кроме того, следует установить единую дату региональных и местных выборов, например третье воскресенье октября четвертого года деятельности кенеша, а их назначение передать ЦИК как процедурное, а не политическое решение, чтобы снизить риск давления на органы самоуправления.

Касательно полномочий кенешей, статья 113 Конституции КР закрепляет базовые полномочия представительных органов МСУ, включая утверждение местного бюджета и программ социально-экономического развития и социальной защиты. Такой подход в целом оправдан, поскольку Конституция должна фиксировать ключевые политические и финансовые функции кенешей, а не исчерпывающий перечень их полномочий. Вместе с тем упоминание программ социальной защиты требует уточнения. Перераспределительные социальные обязательства обычно относятся к ответственности центрального правительства (Oates, 1999), тогда как местный уровень может реализовывать отдельные меры поддержки, социальные услуги и локальные программы в пределах закона. Поэтому конституционная формулировка должна четко разграничивать собственные полномочия самоуправления и делегированные государственные полномочия, финансируемые из государственного бюджета.

Статья 114 Конституции КР устанавливает ответственность органов МСУ перед государством за исполнение законов и перед местным сообществом за результаты работы. Такая конструкция допустима, однако механизм ответственности должен быть четко урегулирован законом и не превращаться в инструмент политического давления со стороны государственной власти. Санкции в отношении представительных органов МСУ, особенно досрочное прекращение полномочий кенеша, должны применяться только при тяжких и систематических нарушениях законодательства и, в наиболее серьезных случаях, только на основании судебного решения.

Немаловажной гарантией автономии самоуправления является право на судебную защиту. Часть 4 статьи 114 Конституции КР гарантирует органам МСУ судебную защиту только при возмещении дополнительных расходов местного бюджета, возникающих по решению государственных органов, что существенно сужает рамки правовой защиты МСУ. В соответствии с ЕХМС судебная защита должна обеспечивать свободное осуществление полномочий МСУ и соблюдение принципов местной автономии. Поэтому Конституция должна гарантировать судебную защиту по всем вопросам, касающимся компетенции самоуправления, в том числе финансовой основы, организационной автономии и защиты от необоснованного вмешательства государства. В этом отношении Конституция 2021 года является шагом назад по сравнению с Конституцией 2010 года, которая закрепляла право органов МСУ на судебную защиту при нарушении их прав без указанного выше ограничения. В ходе последующих реформ крайне важно восстановить это конституционное положение.

Необоснованным выглядит появление в разделе «Местное самоуправление» статьи 115 Конституции КР, касающейся суда аксакалов. Целесообразно было бы закрепить регулирование такого института самостоятельной главой Конституции как общественного института прими-

рения и альтернативного (внесудебного) разрешения споров, поскольку даже если это орган, формируемый на местном уровне, он выполняет арбитражные функции, а не является органом управления. Очевидно, что для обеспечения их независимости они должны финансироваться из республиканского, а не из местных бюджетов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учетом проведенного анализа следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертный вклад в обсуждение возможных направлений совершенствования правовых основ регионального и местного самоуправления. Они направлены на укрепление правосубъектности, автономии и подотчетности органов самоуправления, разграничение их полномочий с системой государственной администрации, а также развитие механизмов государственного надзора, финансового обеспечения и судебной защиты.

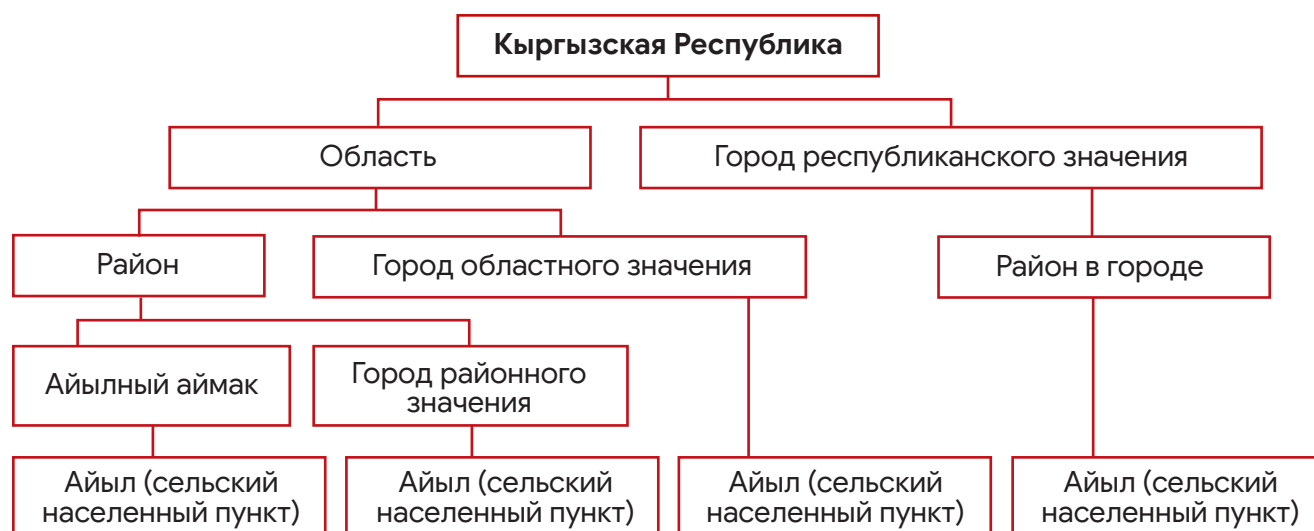
1. Закрепить в Конституции КР политическую и административную автономию, а также правосубъектность (статус юридического лица) муниципальных и региональных образований.
2. Исключить регулирование правосубъектности органов самоуправления подзаконными и временными актами. Статус юридического лица публичного права должен возникать у муниципальных и региональных образований непосредственно в Конституции КР и законе с момента их образования, а не предоставляться решениями органов исполнительной власти.
3. Разграничить законодательное регулирование самоуправления и местной государственной администрации, приняв отдельный закон о региональном и местном самоуправлении и отдельный закон об акимах как представителях центрального правительства в регионах.
4. Преобразовать местные государственные администрации в аппараты или офисы акимов как представителей государственной власти на соответствующей территории. Их компетенция должна быть ограничена представительскими, координационными и надзорными функциями: представительством государства на территории, координацией деятельности территориальных органов исполнительной власти, обеспечением их взаимодействия с органами самоуправления, а также административным надзором за законностью актов и действий органов регионального и местного самоуправления. При этом статус акима как представителя государственной власти на территории и пределы его полномочий целесообразно прямо определить в Конституции КР.
5. Ограничить государственный надзор за деятельностью органов регионального и местного самоуправления исключительно проверкой законности их актов и действий. Такой надзор не должен включать кадровое, политическое или административное руководство органами самоуправления, вмешательство в их дискреционные полномочия, оценку целесообразности принимаемых ими решений либо подмену их компетенции по вопросам регионального и местного значения.
6. Закрепить в Конституции КР, что исполнительные органы самоуправления являются производными от представительных, образуются ими и подотчетны им; руководители исполнительных органов самоуправления избираются кенешами либо непосредственно региональным или местным сообществом соответствующей территории. Назначение руководителей исполнительных органов самоуправления органами государственной власти следует исключить.
7. Исключить из компетенции акима право досрочно прекращать полномочия руководителя исполнительного органа самоуправления.

8. Уточнить в Конституции КР механизм ответственности органов самоуправления, установив, что досрочное прекращение полномочий кенеша допускается исключительно по решению суда и только в случае тяжких или систематически повторяющихся нарушений законодательства.
9. Закрепить в Конституции КР четырехлетний срок полномочий кенешей, единую дату проведения региональных и местных выборов и процедурный порядок их объявления ЦИК.
10. Уточнить в Конституции КР, что из республиканского бюджета обеспечивается финансирование лишь делегированных государственных полномочий, передаваемых органам самоуправления, тогда как реализация собственных полномочий самоуправления финансируется из соответствующих бюджетов.
11. Закрепить на законодательном уровне государственную поддержку самоуправления через прозрачные механизмы межбюджетного регулирования: нормативы отчислений от общегосударственных налогов и сборов, выравнивающие (дотационные) трансферты и целевые субвенции.
12. Восстановить в Конституции КР право представительных органов самоуправления вводить региональные и местные налоги и сборы и устанавливать льготы по ним, дополнительно закрепив право определять их ставки в пределах, установленных законом.
13. Применительно к бюджетам самоуправлений использовать в Конституции КР термин «бюджетная самостоятельность (автономия)» вместо «независимость», поскольку местные бюджеты функционируют в составе единой бюджетной системы и понятие «независимости» им юридически не соответствует.
14. Расширить конституционную гарантию судебной защиты органов самоуправления по вопросам реализации их полномочий, финансовой основы деятельности, организационной самостоятельности, а также защиты от необоснованного вмешательства государства в дела органов самоуправления.
15. Переформулировать в Конституции КР положение об утверждении программ социальной защиты населения как право органов самоуправления.
16. Исключить нормы о судах аксакалов из конституционного раздела о МСУ, закрепив их самостоятельной главой Конституции КР как общественного института примирения и альтернативного (внесудебного) разрешения споров. Исключить их финансирование из бюджетов самоуправлений, предусмотрев его из республиканского бюджета.
17. Переименовать раздел Конституции КР, посвященный самоуправлению, в «Региональное и местное самоуправление» или «Территориальное самоуправление».

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими административно-территориальное устройство (далее — АТУ) Кыргызстана, являются Конституция КР, Закон КР «Об административно-территориальном устройстве», Закон КР «Об особом статусе столицы» и Закон КР «О статусе города Ош». В соответствии с Законом об АТУ в стране действует трехуровневая система административно-территориального деления. Первый уровень включает 7 областей и 2 города республиканского значения — Бишкек и Ош. Второй уровень включает 40 районов и 14 городов областного значения. Третий, базовый уровень представлен 231 айылным аймаком и 18 городами районного значения (см. Схема 1). Межуровневое соотношение административно-территориальных единиц (далее — АТЕ) составляет 9:54:248.

Схема 1. Административно-территориальное устройство Кыргызской Республики



Источник: составлено на основе анализа законодательства Кыргызской Республики.

Структура АТУ формально выглядит упорядоченной, однако фактически объединяет разные по правовой природе единицы. Области и районы служат основой территориальной организации государственной власти, тогда как города (вне зависимости от уровня) и айылные аймаки являются территориями, на которых функционирует МСУ. При этом АТЕ одного уровня могут различаться по полномочиям органов управления, функционирующих в их границах, институциональной устойчивости и административному статусу. Главная проблема модели состоит в ее слабой связи с логикой предоставления публичных услуг, зонами экономического и социального тяготения, финансовой устойчивостью органов управления и реальным распределением полномочий.

На областном уровне отсутствуют представительные и исполнительные органы регионального самоуправления; здесь действует только полномочный представитель Президента КР, выполняющий функции представителя центральной власти и координатора государственной политики, что делает его функциональным аналогом префекта. Его правовой статус и полномочия регулируются Указом Президента, а не законом. Районы в составе областей служат территориальной основой деятельности МГА во главе с акимами, которые подчинены Президенту и Кабинету Министров, реализуют исполнительную власть, государственную политику и координируют территориальные подразделения центральных государственных органов (далее — ЦГО).

Иная модель действует в Бишкеке и Оше, где существуют органы МСУ² (городской кенеш и мэрия во главе с назначаемым мэром). Поэтому города республиканского значения имеют особый статус, одновременно выполняя функции трех АТЕ базового, субрегионального и регионального уровня. Административные районы Бишкека не являются самостоятельными АТЕ и имеют вспомогательный характер. На их уровне действуют территориальные подразделения мэрии — районные администрации, главы которых назначаются мэром, а представительные органы отсутствуют. В городе Ош районное деление отсутствует, хотя законодательством предусмотрена возможность создания двух районов. К категории города республиканского значения относится крупный административный, экономический и культурный центр с развитой инфраструктурой и населением не менее 250 тысяч человек.

Города областного значения имеют собственные исполнительные и представительные органы МСУ, но отличаются от городов республиканского значения более ограниченными полномочиями и положением в системе административно-территориального устройства, так как они входят в состав областей, но не районов.

Города районного значения, в свою очередь, входят в состав районов и, как правило, являются их административными центрами. Их мэры также назначаются, а кенешы избираются.

К категории городов областного значения относятся административные, экономические и культурные центры с развитой промышленной и социальной инфраструктурой и населением не менее 20 тысяч человек.

К категории городов районного значения относятся населенные пункты с развитой инфраструктурой и населением не менее 10 тысяч человек, являющиеся административными, экономическими и культурными центрами.

Айылные аймаки относятся к сельским административно-территориальным единицам и включают один или несколько сельских населенных пунктов. Отдельные айылы (села) не являются административно-территориальными единицами, но на их уровне могут действовать *айыл башчысы* — староста, назначаемый айыл окмоту для обеспечения связи с жителями.

Начиная с 2024 года, в КР проводилась административно-территориальная реформа (далее — АТР), которая ставила своей целью оптимизацию базового уровня и преимущественно затронула сельскую местность: число айылных аймаков сократилось с 452 до 231, тогда как количество городов увеличилось до 34. Такой подход является обоснованным, поскольку современное предоставление публичных услуг все чаще требует управления не отдельными поселениями, а более крупными территориями с административным, экономическим и социальным центром (Swianiewicz, 2015; OECD, 2017).

Данные Национального статистического комитета КР за начало 2026 года показывают, что после укрупнения базового уровня средняя численность населения административно-территориальных единиц МСУ по стране составляет 27,6 тыс. человек. Минимальное значение приходится на айылный аймак Сары-Камыш в Джалал-Абадской области (1 567 человек). Наиболее крупные из них в среднем сформированы в Джалал-Абадской области — 28,8 тыс. человек, Ошской области — 23,2 тыс. и Иссык-Кульской области — 22 тыс. Наименьшая средняя численность наблюдается в Нарынской области — 11,5 тыс., а также в Чуйской и Таласской областях — 16,1 тыс. и 16,6 тыс. человек соответственно. Еще более заметна асимметрия по минимальной численности населения сельских муниципалитетов. Если в Таласской области самый малочисленный айылный аймак насчитывает 8,8 тыс. жителей, а в Иссык-Кульской — 7,5 тыс., то в Джалал-Абадской области этот показатель составляет всего 1,6 тыс. человек, а в Нарынской — 2,6 тыс. (см. Таблица 1).

2. В данном разделе мы используем понятие «местного самоуправления» в соответствии с кыргызским законодательством.

Таблица 1. Средняя и минимальная численность населения муниципалитетов и городов

Область/город	Количество АТЕ	Средняя численность населения	Минимальная численность населения	Доля по числу АТЕ	Доля по населению
Баткенская	28	21 908	6 760	10,6%	8,4%
Джалал-Абадская	47	28 835	1 567	17,8%	18,6%
Иссык-Кульская	25	22 093	7 527	9,5%	7,6%
Нарынская	28	11 511	2 648	10,6%	4,4%
Ошская	61	23 161	4 923	23,1%	19,4%
Таласская	17	16 561	8 777	6,4%	3,9%
Чуйская	56	16 073	5 975	21,2%	12,4%
Всего	262	20 755	1 567		
Включая города республиканского значения					
г. Бишкек	1	1 358 661	-	0,4%	18,7%
г. Ош	1	484 937	-	0,4%	6,7%
Всего	264	27 581			

Источник: авторские расчеты на основе данных Национального статистического комитета КР.

Из 264 административно-территориальных единиц МСУ почти половина (45,5%) имеет население от 10 до 20 тыс. человек, тогда как доля айылных аймаков с населением до 5 тыс. составляет лишь 3%. При этом существенное значение имеет разрыв между средним и медианным значениями. Среднее значение завышено за счет Бишкека и ряда крупных городов, вследствие чего типичная единица МСУ по своим параметрам ближе к медиане и сосредоточена в диапазоне 10–20 тыс. жителей, а точнее — 16 582 (см. Таблица 2).

Таблица 2. Распределение муниципалитетов и городов по размерным группам

Группа по населению	Число АТЕ	Доля от общего числа
до 5 000	8	3%
5 000—10 000	39	14,8%
10 000—20 000	120	45,5%
20 000—50 000	79	29,9%
свыше 50 000	18	6,8%

Источник: авторские расчеты на основе данных Национального статистического комитета КР.

Вместе с тем результаты реформы свидетельствуют о существенном повышении соответствия АТЕ базового уровня международным и европейским подходам к формированию жизнеспособных муниципалитетов. После укрупнения лишь два айылных аймака имеют численность населения менее 3 000 человек, тогда как подавляющее большинство муниципалитетов значительно превышает этот порог.

Другим последствием реформы стало то, что в состав ряда городов областного значения, а также Бишкека и Оша, были включены близлежащие айылы, что частично отражает реальные зоны городского влияния, связанные с трудовой миграцией, рынками, инфраструктурой и доступом к услугам. Однако эта логика реализована неравномерно. Города районного значения в основном остались в пределах собственной застройки. Мировая практика показывает, что фактическое влияние городов часто распространяется на соседние села (OECD, 2013, 2022b). Поэтому проблема управления городскими агломерациями и пригородными территориями на уровне городов районного значения остается нерешенной.

Укрупнение базового уровня не всегда опиралось на ясные критерии устойчивости административно-территориальных единиц. Закон КР об АТУ подробно регулирует статус населенных пунктов, но не устанавливает полноценные критерии формирования айылных аймаков, районов и областей. Такие критерии должны учитывать численность населения, наличие административного центра, транспортную доступность, финансовую базу, кадровый потенциал, доступность публичных услуг, состояние инфраструктуры, территориальную компактность, отсутствие анклавов и эксклавов, а также возможность эффективной коммуникации между центром и периферийными населенными пунктами.

Методология установления границ, примененная в ходе последней реформы, в целом может считаться корректной, однако принципы формирования границ административно-территориальных единиц желательно закрепить в законе, а порядок их установления и изменения — определить актом Кабинета Министров и фиксировать через геодезические координаты как поворотные точки.

Отдельной проблемой остается отсутствие повсеместности самоуправления. Закон использует понятие «территориальные единицы», не входящие в состав аймаков, но не определяет их правовой режим, основания создания и уровень публичной власти, к которому они относятся. Это создает юридическую неопределенность, включая вопросы местного налогообложения.

В целом, АТР следует оценивать не по числу укрупненных АТЕ базового уровня, а по тому, привела ли она к формированию более организованных, устойчивых и функционально эффективных АТЕ базового уровня. Ключевыми критериями успешности должны быть улучшение доступности и качества публичных услуг, сокращение избыточных административных расходов без ухудшения управления, рост финансовой и институциональной устойчивости органов МСУ, сохранение эффективной обратной связи с жителями отдаленных населенных пунктов, оживление местной экономики, снижение барьеров для бизнеса, а также политическая устойчивость реформы и ее принятие местными сообществами.

Результаты интервью показывают, что АТР воспринимается как необходимая, но незавершенная и неоднозначная по последствиям. Ее стратегический потенциал связывается с укрупнением, цифровизацией, программным планированием и усилением управляемости, однако в краткосрочной перспективе она привела к кадровым потерям, перегрузке местных органов и снижению доступности отдельных услуг для жителей отдаленных населенных пунктов. Поэтому реформа не может считаться завершенной после сокращения числа айылных аймаков.

Особое значение имеют экономические и политические последствия реформы. Сокращение административных аппаратов может снизить коррупционные риски во взаимодействии с бизнесом, оживить местную экономику и улучшить социальный климат, однако без повышения квалификации кадров, цифровизации и оптимизации функций оно способно привести к перегрузке органов МСУ и ухудшению доступа к услугам (Glennon et al., 2018). Кроме того, АТР требует политической устойчивости, поскольку долгосрочные институциональные изменения часто сталкиваются с краткосрочными интересами политических акторов, электоральными циклами и риском последующей ревизии реформ, как это произошло, например, в Молдове в 2001 году (Faguet & Shami, 2022; Roşcovan et al., 2024).

Явная сложность действующей модели, которая не была решена АТР, состоит в смешении градостроительных и административно-территориальных понятий. Айылы и города являются населенными пунктами, тогда как айылные аймаки и города как административно-территориаль-

ные единицы служат территориальной основой публичной власти. Поэтому при присоединении сёл к городам их сельская специфика должна сохраняться, в том числе в статистическом учёте и при формировании государственной политики. Для устранения этой неопределённости города и айылные аймаки базового уровня целесообразно обобщить категорией «община»/«коомчулук» по аналогии с громадой в Украине, гминой в Польше и *gemeinde* в Германии, а термин «аймак» использовать для АТЕ более высокого регионального уровня. В такой логике Бишкек и Ош могут рассматриваться как единицы, совмещающие признаки общины района и региона; города областного значения — общины и района; айылные аймаки и города районного значения — базовые общины.

Также действующее законодательство не даёт ясного ответа, должны ли айылные аймаки и города районного значения иметь единый перечень полномочий, а также как города областного и республиканского значения должны соотноситься с базовым, субрегиональным и региональным уровнями управления. Различия в статусе городов разного значения не могут компенсироваться районным уровнем, поскольку районы в Кыргызстане не являются уровнем самоуправления, а районные государственные администрации относятся к системе государственной исполнительной власти. В результате АТЕ, формально относящиеся к одному уровню, могут иметь разный набор полномочий, что создаёт неравенство в доступе к услугам, затрудняет формирование универсального перечня услуг и усложняет разработку беспристрастной формулы межбюджетного выравнивания. В этой связи необходимо чётко разграничить собственные полномочия органов МСУ базовых АТЕ, дополнительные полномочия городов республиканского значения, а также функции территориальных органов государственной исполнительной власти. Иначе административно-территориальный статус будет порождать не функциональную специализацию, а правовую и финансовую асимметрию.

Позитивным элементом действующей модели является то, что создание, ликвидация и изменение границ административно-территориальных единиц осуществляются Жогорку Кенешем, что снижает риск произвольных решений исполнительной власти. Однако перечень принципов административно-территориального устройства следует расширить, прямо закрепив целостность территории, повсеместность самоуправления, способность органов самоуправления выполнять свои полномочия и территориальную доступность услуг. Также необходимо раскрыть механизм учёта общественного мнения (общественные обсуждения, консультации, публикацию обоснований, карт и расчетов), а также порядок рассмотрения замечаний жителей и органов самоуправления.

Институт айыл башчысы является позитивным элементом действующей модели, поскольку он обеспечивает связь жителей отдалённых сёл с административным центром базовой АТЕ. Однако назначаемый характер айыл башчысы ограничивает его политическую легитимность и может формировать восприятие старосты как представителя органа МСУ, а не жителей села. Поэтому целесообразно усилить участие населения в формировании этого института, например, посредством выборов или согласования в формате курултая местного сообщества.

Если же говорить о дальнейшей логике развития АТР, то она должна касаться прежде всего регионального и субрегионального уровней. Поскольку реформа 2024 года преимущественно затронула базовый уровень, без изменений остались областной и районный уровни, имеющие ключевое значение для территориальной организации государственной исполнительной власти.

При этом крайне целесообразным шагом стал бы переход к двухуровневой модели АТУ, при которой существующие области и районы будут заменены одним уровнем. Подобные инициативы уже выдвигаются в руководстве Кыргызстана, в частности президентом Садыром Жапаровым (Азаттык Азия, 2026). Новые АТЕ предлагается назвать «округами». Однако более подходящим термином стал бы «аймак», поскольку именно он отражает региональный уровень и не вполне корректно на сегодняшний день используется для обозначения сельских территорий базового уровня. Количество данных АТЕ для непосредственного управления территорией, организации территориальных подразделений ЦГО, а также государственного надзора за самоуправлением,

по мнению одного из экспертов, участвовавших в подготовке этого документа, не должно превышать 20 (Ганущак, 2013). При этом, численность населения новых территориальных единиц целесообразно сделать не менее 150 000 человек и не более 800 000 человек в соответствии с классификацией NUTS-3³ (Gouardères, 2025).

Для уровней выше базового, основными критериями реформирования должны быть эффективность функционирования территориальных органов государственной исполнительной власти, управляемость территории, полнота функций и отсутствие дублирования полномочий. Поэтому сеть территориальных органов должна формироваться исходя из ключевых функций государства — правопорядка, чрезвычайных ситуаций, налогового администрирования, социальной защиты и других базовых направлений политики, а аппараты акимов должны выстраиваться вокруг задачи координации территориальных подразделений центральных органов исполнительной власти.

На данном уровне также возможно организовать региональное самоуправление, которое может взять на себя функции непосредственного управления территорией и ее развития, тогда как за МГА остаются лишь координационные и надзорные функции. Региональное самоуправление на данном уровне следует создавать только при наличии секторальных потребностей, требующих дискреционных решений представительных органов; при этом территориальные органы государственной исполнительной власти на таком уровне необходимы в любом случае.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертное видение возможных направлений дальнейшего совершенствования административно-территориального устройства. Они направлены на уточнение базовой терминологии, закрепление более прозрачных критериев формирования административно-территориальных единиц, повышение функциональной устойчивости территорий, а также усиление учета мнения местных сообществ при изменении границ и организации управления на местах.

18. Уточнить на законодательном уровне терминологию административно-территориального устройства, разведя два понятия: населенный пункт (айыл, город) — как градостроительную категорию, обозначающую место застройки и проживания, и общину (коомчулук) — как базовую административно-территориальную единицу местного самоуправления, объединяющую нынешние айылные аймаки и города. Установить, что община является территорией местного сообщества и может включать один или несколько населенных пунктов.
19. Закрепить критерии формирования административно-территориальных единиц с учетом зон экономического влияния, доступности публичных услуг, целостности территории, повсеместности публичной власти и способности (ability) органов самоуправления реально осуществлять полномочия.
20. Рассмотреть формирование одного уровня административно-территориального устройства выше базового вместо двух — путем создания до 20 региональных административно-территориальных единиц (аймаков), которые могут стать территориальной основой для создания регионального самоуправления.
21. Раскрыть в законе механизм учета общественного мнения при изменении административно-территориального устройства: установить, что образование, объединение, преобразование или упразднение административно-территориальных единиц, а также изменение

3. NUTS — общеевропейская классификация территориальных единиц для статистики, учрежденная Регламентом (ЕС) № 1059/2003. Eurostat определяет NUTS-3 как уровень «малых регионов для специальной диагностики». В ряде стран этот уровень используется для обозначения субрегионального уровня (Германия, Польша), а в странах с двухуровневой системой и небольшими регионами — для регионального уровня (Болгария, Чехия, Эстония).

их границ допускается только после обязательного предварительного выявления мнения населения затрагиваемых местных сообществ через публичные слушания и сход (курултай) местного сообщества.

22. Предусмотреть в законодательстве порядок установления и изменения границ административно-территориальных единиц через геодезические координаты. Сами границы следует устанавливать актом Кабинета Министров.

23. Усилить участие населения в формировании института айыл башчысы, например посредством выборов или согласования кандидатуры на курултае местного сообщества.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Как уже описывалось в предыдущих разделах, самоуправление в Кыргызстане присутствует только на базовом уровне. Действующее законодательство определяет полномочия органов МСУ как исполнительных (см. Таблица 3), так и представительных (см. Таблица 4), а также их глав.

Таблица 3. Полномочия исполнительных органов МСУ и их руководителей

	Город республиканского значения (ГРЗ)	Город	Айылный аймак
Полномочия исполнительного органа	1. Исполняет местные и делегированные государственные полномочия 2. Управляет городским бюджетом и инвестициями (проекты, капвложения, муниципальные услуги) 3. Отвечает за городскую инфраструктуру (генплан, застройка, дороги, ЖКХ, транспорт) 4. Управляет землей и экологией (землепользование, отходы, благоустройство) 5. Координирует социальную сферу (образование, здравоохранение, культура — в пределах МСУ) 6. Осуществляет административный контроль (торговля, реклама, порядок) 7. Заключает договоры и реализует ГЧП	1. Исполняет местные и делегированные государственные полномочия 2. Управляет городским бюджетом и инвестициями (в рамках утверждения городским кенешем) 3. Отвечает за городскую инфраструктуру (генплан, застройка, дороги, ЖКХ, транспорт) 4. Управляет муниципальной собственностью и землей 5. Реализует социально-экономические программы города 6. Привлекает инвестиции и реализует ГЧП	1. Исполняет местные и делегированные государственные полномочия 2. Управляет местным бюджетом (после утверждения айылным кенешем) 3. Отвечает за базовую инфраструктуру (вода, дороги, освещение, санитария, отходы, кладбища) 4. Управляет муниципальной собственностью и землей 5. Исполняет значительный объем делегированных госфункций (регистрация населения, соцподдержка, воинский учет и др.)
Полномочия руководителя исполнительного органа	1. Руководит мэрией и всей исполнительной властью города 2. Назначает ключевые кадры (замы, главы районов, руководители муниципальных структур) 3. Определяет административную конфигурацию города (через предложения кенешу) 4. Иницирует и ведет крупные проекты, включая ГЧП 5. Персонально отвечает за реализацию государственной политики в столице	1. Руководит мэрией и всей исполнительной властью города 2. Назначает и увольняет сотрудников мэрии и подведомственных структур 3. Координирует территориальные органы государственной власти в городе 4. Персонально отвечает за исполнение законов и решений городского кенеша	1. Руководит айыл окмоту и всей исполнительной властью айылного аймака 2. Назначает и увольняет сотрудников аппарата айыл окмоту 3. Обеспечивает исполнение решений айылного кенеша 4. Персонально отвечает за выполнение делегированных государственных полномочий

Источник: Законы КР об МГА и МСУ, О статусе столицы, О статусе города Ош

Как видно из таблицы, полномочия ГРЗ, обычных городов и айылных аймаков различаются. Полномочия Бишкекского городского кенеша и других местных кенешей в целом сопоставимы, однако между ними существуют незначительные различия.

Таблица 4. Полномочия Бишкекского городского кенеша и местных кенешей

Бишкекский городской кенеш	Местные кенешы
1. Утверждает городской бюджет и отчет о его исполнении 2. Утверждает программы социально-экономического развития города 3. Устанавливает местные налоги, сборы, тарифы и льготы 4. Определяет порядок управления муниципальной собственностью 5. Принимает обязательные для города нормативные решения 6. Осуществляет контроль за деятельностью мэрии 7. Заслушивает отчеты мэра и может выразить ему недоверие 8. Определяет правила благоустройства, торговли, рекламы и территориального устройства города	1. Утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении 2. Утверждают программы социально-экономического развития территории 3. Устанавливают местные налоги, сборы, тарифы и льготы 4. Определяют порядок управления муниципальной собственностью 5. Принимают обязательные для территории нормативные решения 6. Осуществляют контроль за исполнительными органами МСУ 7. Заслушивают отчеты главы исполнительного органа и могут выразить ему недоверие

Источник: Законы об МГА и МСУ; О статусе столицы от 12 декабря 2013 года; и О статусе города Ош от 12 декабря 2013 года

В международной практике стран ОЭСР распределение полномочий обычно строится по функциональной логике: муниципальный уровень отвечает за повседневные услуги и местную инфраструктуру, субрегиональный — за функции надмуниципального значения и поддержку малых муниципалитетов, а региональный — за услуги более широкого территориального охвата, включая пространственное планирование, региональное развитие, профессиональное образование, больницы, региональные дороги, транспорт и экологическую политику (см. Таблица 5).

Полномочия должны распределяться не произвольно, а в зависимости от масштаба услуги и потенциала соответствующего уровня управления. В соответствии с принципом субсидиарности на региональный уровень должны передаваться только те полномочия, которые не могут эффективно выполняться ниже из-за институциональных, ресурсных, кадровых или инфраструктурных ограничений, причем они должны быть полными и универсальными для всех единиц соответствующего уровня, чтобы избежать асимметрии в доступе к услугам.

Для Кыргызстана ключевой задачей в реформировании самоуправления является переход от фрагментарного распределения полномочий к функциональной модели, основанной на принципе субсидиарности. Таким образом, создание РСУ является логичным шагом в развитии системы самоуправления. В этой связи уровень МСУ должен отвечать за повседневные услуги, местную инфраструктуру, ЖКХ, благоустройство, дороги, дошкольное, начальное и среднее образование, дома культуры, спорт, муниципальную собственность и местное экономическое развитие.

Региональное самоуправление, в случае его создания, должно получить только те полномочия, которые требуют более широкого территориального охвата и не могут эффективно реализовываться отдельными общинами: пространственное и стратегическое планирование, региональные автомобильные дороги и общественный транспорт, региональные проекты, специализированные многопрофильные социальные и медицинские учреждения, среднеспециальное образование, экологическую политику и программы регионального развития. Такое разграничение позволит снизить дублирование функций, укрепить ответственность каждого уровня управления и обеспечить более рациональное распределение финансовых ресурсов.

В то же время, при создании РСУ важно не допустить иерархии между уровнями самоуправления. МСУ и РСУ должны быть отделены друг от друга, иметь разную компетенцию и сферу ответственности, а МСУ не должны находиться в подчиненном положении в отношении РСУ.

Таблица 5. Распределение полномочий и ответственности между уровнями власти в странах ОЭСР (общий тренд)

Муниципальный уровень	Субрегиональный уровень	Региональный уровень
Широкий круг полномочий: ● Образование: ясли, дошкольное и начальное образование ● Градостроительное планирование и управление городским развитием ● Местные коммунальные сети и услуги: водоснабжение, канализация, отходы, санитария и т. д. ● Местные дороги и городской общественный транспорт ● Социальная сфера: поддержка семей и детей, пожилых людей, лиц с инвалидностью, малоимущих, социальные пособия и т. д. ● Первичная и профилактическая медицинская помощь ● Досуг, спорт и культура ● Общественный порядок и безопасность: муниципальная полиция, пожарные службы ● Местное экономическое развитие, туризм, торговые ярмарки ● Охрана окружающей среды: зеленые зоны ● Социальное жилье ● Административные и разрешительные услуги	Специализированные и более ограниченные полномочия, связанные с вопросами надмуниципального значения: ● Среднее образование или специализированное образование ● Надмуниципальная социальная политика и политика в отношении молодежи ● Больницы вторичного уровня ● Сбор и переработка отходов ● Дороги вторичного значения и общественный транспорт ● Охрана окружающей среды	Разнородные и более или менее широкие полномочия. Услуги регионального значения: ● Среднее/высшее образование и профессиональная подготовка ● Пространственное планирование ● Региональное экономическое развитие и инновации ● Здравоохранение: вторичная медицинская помощь и больницы ● Социальная сфера: например, службы занятости, профессиональное обучение, инклюзия, поддержка отдельных социальных групп и т. д. ● Региональные дороги и общественный транспорт ● Культура, наследие и туризм ● Охрана окружающей среды ● Социальное жилье ● Общественный порядок и безопасность: например, региональная полиция, гражданская защита ● Надзор за местным самоуправлением.

Источник: OECD (2019). Making Decentralisation Work. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Как уже отмечалось ранее, города республиканского значения могут дополнительно иметь в том числе полномочия РСУ, поскольку они не входят в состав какого-либо региона и сочетают в себе региональный и базовый уровень.

Важным инструментом решения вопросов надмуниципального характера также является механизм межмуниципального сотрудничества, позволяющий нескольким муниципалитетам совместно выполнять отдельные полномочия либо передавать их той единице, которая обладает лучшими институциональными, финансовыми или инфраструктурными возможностями. Оно особенно полезно в сферах, требующих большего масштаба, включая управление отходами, водоснабжение, транспорт, социальные услуги, инфраструктурные и инвестиционные проекты. Вместе с тем такая модель несет риски нестабильности договоров после смены состава кенешей, размывания ответственности за качество услуг и сложности расчета компенсации за делегированные функции при отсутствии утвержденной методики (Johansson et al., 2015; Spicer, 2015; OECD, 2024a; OECD, 2024b). Поэтому межмуниципальное сотрудничество следует применять шире, но сопровождать четким регулированием договоров, методикой расчета стоимости услуг, процедурами разрешения споров, правилами выхода из соглашений и механизмами публичной отчетности перед жителями.

Разграничение полномочий должно быть зафиксировано не только между уровнями самоуправления, но и между исполнительными и представительными органами. Представительный орган — кенеш — должен утверждать бюджет, программы развития, нормативные решения, правила управления муниципальной собственностью и иные акты общего характера. Исполнительный орган должен реализовывать принятые решения, управлять текущей администрацией и обеспе-

чивать предоставление публичных услуг. Такое разграничение позволяет избежать дублирования функций и повысить управленческую эффективность.

При этом исполнительный аппарат должен сохранять устойчивость независимо от изменений состава кенеша. Во избежание административного паралича целесообразно предусмотреть типовые положения о структурных подразделениях исполнительных органов МСУ, утверждаемые Кабинетом Министров. Такие положения не должны лишать муниципалитеты организационной самостоятельности, но могут устанавливать минимальные стандарты структуры, функций и профессиональных требований к ключевым должностям.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагает возможные подходы к совершенствованию распределения полномочий в системе самоуправления. Основной акцент сделан на применении принципа субсидиарности, разграничении компетенций между уровнями и органами самоуправления, развитии межмуниципального сотрудничества и укреплении организационной устойчивости исполнительных органов.

24. Рассмотреть создание регионального самоуправления. В случае создания РСУ, передать на его уровень только те полномочия, которые невозможно эффективно реализовывать на уровне местного самоуправления, в соответствии с принципом субсидиарности: региональные автомобильные дороги и общественный транспорт, многопрофильные социальные и медицинские объекты, среднеспециальное образование, региональное развитие и другие полномочия надмуниципального характера.
25. Распределять полномочия между уровнями самоуправления, основываясь на принципе субсидиарности.
26. Четко разграничить полномочия как между уровнями самоуправления, так и между представительными и исполнительными органами самоуправления во избежание дублирования и институциональных конфликтов.
27. Предусмотреть на уровне закона единый перечень полномочий для всех муниципальных и региональных образований одного уровня. При этом города республиканского значения могут совмещать полномочия местного и регионального самоуправления.
28. Шире применять межмуниципальное сотрудничество, одновременно урегулировав связанные с ним политические, институциональные и финансовые вопросы.
29. Предусмотреть типовые положения о структурных подразделениях исполнительных органов самоуправления в целях обеспечения единообразия их организационной структуры.

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принцип самоуправления подразумевает, что органы самоуправления должны формироваться населением соответствующих территорий посредством выборов для представления их интересов и эффективного управления. В этой связи, определение порядка избрания представительных органов и избрания или назначения исполнительных органов приобретает особое значение. От избирательной системы во многом зависит то, насколько эффективно будет обеспечена связь органов самоуправления с территориальным сообществом, насколько демократично и эффективно будет осуществляться управление территорией.

Порядок избрания представительных органов имеет ключевое значение для устойчивости самоуправления. В Кыргызстане депутаты местных кенешей избираются населением соответствующих АТЕ. Однако действующая система также не является универсальной, поскольку в городах применяется пропорциональная система с закрытыми списками, а в айылных аймаках — мажоритарная система относительного большинства. Подобный подход используется в ряде стран ОЭСР, в частности в Польше, где в гминах с населением до 20 000 человек применяется мажоритарная система относительного большинства. В Венгрии в муниципалитетах с населением ниже 10 000 человек действует система голосования в едином многомандатном муниципальном округе: избиратели голосуют за отдельных кандидатов, а мандаты получают кандидаты с наибольшим числом голосов.

Пропорциональная система, с одной стороны, позволяет обеспечить более широкое представительство политических сил в совете (в том числе небольших партий), а с другой стороны — способствует формированию у депутатов более общемуниципальной логики представительства. Ключевым условием ее эффективного функционирования является законодательство о политических партиях, допускающее создание и регистрацию не только общенациональных, но и региональных и местных партий.

Мажоритарная система, где депутат избирается от конкретного территориального округа, может обеспечить доступ беспартийным кандидатам к участию в выборах и усиливает персональную ответственность депутатов, однако может приводить к фрагментированности представительного органа и ориентирует депутата на защиту интересов только той части муниципалитета, от которой он был избран (Reynolds et al., 2005).

На наш взгляд, пропорциональная система является наиболее подходящей для Кыргызстана в настоящий момент во всех АТЕ, а не только в городах. Ее слабой стороной может быть недостаточная чувствительность партий к локальным проблемам (Friedman, 2015), что особенно важно для стран со слабой или недостаточно институционализированной партийной системой. Для Кыргызстана этот риск может быть снижен за счет допуска «местных непартийных списков», не обязательно связанных с партиями центрального уровня, что позволит совместить общемуниципальную логику представительства в кенеше при сохранении связи с местными сообществами (Reiser & Holtmann, 2008). Связь депутатов с периферийными айылами может быть обеспечена путем усиления института айыл башчысы. Тогда интересы отдаленных населенных пунктов будут доноситься до кенеша и исполнительного органа не только через депутата от округа, но и через другие институционализированные каналы локальной коммуникации.

Что касается формата пропорциональной системы, то система с открытыми списками усиливает влияние избирателей на персональный состав кенеша, однако она сложнее в администрировании, требует более длительного подсчета голосов и может повышать значение финансовых и медийных ресурсов отдельных кандидатов (Wall, 2021; Flis et al., 2025). Поэтому на текущем этапе более практичной выглядит пропорциональная система с закрытыми списками, дополненная возможностью участия местных списков, создаваемых беспартийными кандидатами, требованиями к внутренней демократии, гендерному балансу и прозрачности финансирования кампаний.

Количество депутатов в кенеше целесообразно определять с учетом численности населения и объема полномочий. На каждое отраслевое (секторальное) полномочие для надлежащего обсуждения вопросов целесообразно предусмотреть не менее пяти депутатов в соответствующей комиссии, а также в комиссиях общей компетенции, например бюджетной и мандатной. Действующим законодательством Кыргызской Республики численный состав местного кенеша поставлен в зависимость от численности населения соответствующей административно-территориальной единицы: в айылных аймаках и городах с населением до 6 000 человек избирается 11 депутатов, от 6 001 до 20 000 — 21 депутат, от 20 001 до 70 000 — 31 депутат, свыше 70 000 — 41 депутат; для городов республиканского значения Бишкек и Ош установлен состав в 51 депутата (до административно-территориальной реформы 2024 года верхняя ступень шкалы — 31 депутат — применялась уже при численности населения свыше 20 000 человек, а кенешы Бишкека и Оша насчитывали по 45 мест). Такая прогрессивная шкала позволяет даже в наименьших кенешах сформировать не менее двух постоянных комиссий численностью по пять депутатов. В кенешах среднего и крупного звена она обеспечивает полноценное покрытие как отраслевых (секторальных) полномочий, так и комиссий общей компетенции без совмещения депутатами членства в чрезмерном количестве комиссий. В этом смысле существующее определение количества мест в кенешах выглядит оптимальным.

Преимуществом действующей модели является наличие механизмов замещения выбывших депутатов без дополнительных выборов, что позволяет сохранять дееспособность кенешей. При пропорциональной системе мандат передается следующему кандидату по списку с учетом гендерных требований, а при мажоритарной системе следующему кандидату в многомандатном округе или кандидату из партийного списка, если депутат был избран от партии. Вместе с тем такая система может создавать споры между партийными и беспартийными кандидатами, а также юридическую неопределенность в случаях, когда избранный кандидат получил меньше голосов, чем было подано «против всех», что ставит вопрос о необходимости отмены данной опции.

Чрезмерно высоким представляется пятипроцентный барьер для прохождения партий в кенеш. Для стран с неустойчивой партийной системой и слабыми политическими партиями данный барьер может быть слишком высоким. Более оптимальным представляется трехпроцентный барьер. Он используется на местных выборах в Греции, Италии (в муниципалитетах с населением до 15 000 человек) и Швеции (в муниципалитетах, разделенных на избирательные округа). Низкий проходной барьер, в свою очередь, обеспечивает представительство разных партий, что делает излишней норму о наличии минимум трех партий в кенеше. Норма о минимальном представительстве женщин нуждается в уточнении. В целях обеспечения равного подхода целесообразно закрепить требование о минимальном представительстве лиц каждого пола — не менее 35%.

В случае создания регионального самоуправления его представительный орган должен формироваться на основе прямых выборов, а не путем делегирования представителей от кенешей местного уровня. Региональный кенеш должен обладать самостоятельной демократической легитимностью и представлять всё население соответствующей территории, а не совокупность отдельных местных советов. При этом избирательная система может быть построена по аналогии с системой формирования местных кенешей, обеспечивая сбалансированное представительство всех базовых административно-территориальных единиц региона пропорционально численности их населения и в соответствии с принципом равного избирательного права.

В свою очередь, исполнительные органы самоуправления должны быть организационно связаны с соответствующими представительными органами, однако конкретная процедура их формирования может различаться в зависимости от выбранной модели самоуправления. Ключевыми требованиями к такой модели должны быть управляемость, политическая подотчетность и профессиональная устойчивость исполнительного аппарата. Это особенно важно с учетом того, что управление коммунальной инфраструктурой, местным бюджетом, муниципальной собственностью и социальными услугами требует не только демократической легитимации, но и специальных управленческих, финансовых и технических компетенций.

В международной практике используются различные механизмы избрания или назначения главы исполнительного органа местного самоуправления. Однако в основе большинства моделей лежат два базовых подхода: прямые выборы главы исполнительного органа населением либо его избрание или назначение соответствующим представительным органом.

Модель прямых выборов усиливает самостоятельную демократическую легитимность главы муниципалитета или региона и повышает его прямую ответственность перед избирателями. Вместе с тем при недостаточно развитой системе сдержек и противовесов такая модель может приводить к чрезмерной персонализации власти, ослаблению роли представительного органа и возникновению рисков местного или регионального авторитаризма.

В свою очередь, избрание или назначение главы исполнительного органа представительным органом само по себе также не гарантирует профессионализма и эффективности управления. Такая модель требует дополнительных гарантий: прозрачной конкурсной процедуры, четких квалификационных требований, механизмов оценки профессиональной пригодности и защиты от партийно-патронажных назначений.

С учетом недостаточной зрелости партийной системы и механизмов политической ответственности, а также необходимости обеспечить управляемость исполнительного аппарата, модель формирования главы исполнительного органа через представительный орган может быть более оправданной на данном этапе. Дополнительным аргументом в ее пользу является то, что аналогичная модель уже применялась в стране до 2021 года и, следовательно, не является институционально чуждой национальной системе местного самоуправления.

Для Кыргызстана важно не механически вернуться к дореформенной модели, а устранить ее системные недостатки. К их числу относятся коррупционные риски, недостаточный уровень профессиональной подготовки мэров и глав айыл окмоту, а также низкий уровень доверия населения к процедурам их назначения. В этой связи более обоснованной представляется модель «муниципального» или «регионального менеджера», применяемая в Канаде, США, Ирландии, Финляндии и ряде других европейских стран. В рамках этой модели руководитель исполнительного органа утверждается соответствующим представительным органом. При этом его назначение должно быть основано не только на политическом решении, но и на прозрачной процедуре отбора, профессиональных квалификационных требованиях, оценке управленческого опыта и механизмах последующей подотчетности совету (National Civic League, 2021).

Например, в Финляндии в муниципалитетах, использующих модель муниципального менеджера, такой руководитель избирается муниципальным советом, состоит в публично-служебных отношениях с муниципалитетом и отвечает за руководство администрацией, финансами и текущей деятельностью муниципалитета под контролем представительного органа. При этом муниципальный менеджер не является самостоятельной политической фигурой. Ключевым политическим органом местного самоуправления остается муниципальный совет. Такая модель позволяет организационно связать исполнительный аппарат с местным представительством и одновременно снизить риск назначения руководителя исполнительного органа исключительно по политическим, персональным или неформальным основаниям.

Следует также пересмотреть существующий в Кыргызской Республике запрет на назначение в органы управления лиц, являющихся уроженцами соответствующих муниципалитетов и регионов. Вместо такого формального ограничения целесообразно закрепить ряд антикоррупционных требований, включая правила прозрачности, обязательное декларирование интересов, а также эффективные механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Процедура отбора и назначения муниципального или регионального менеджера должна быть открытой и конкурентной. В ней необходимо предусмотреть участие представителей всех политических партий, представленных в соответствующем кенеше, а также механизмы общественного участия и независимого наблюдения за процедурой отбора.

Вместе с тем для ГРЗ целесообразно предусмотреть особый порядок формирования исполнительной власти через прямые выборы мэра населением города. Такой подход обусловлен особым административно-политическим статусом этих городов, их значительной численностью

населения, высокой концентрацией экономических, социальных, инфраструктурных и управленческих функций, а также повышенным уровнем общественного внимания к вопросам городского развития.

В отличие от большинства муниципалитетов, ГРЗ выступают не только как единицы местного самоуправления, но и как ключевые центры национального значения, где решения исполнительной власти непосредственно затрагивают интересы большого числа граждан и оказывают влияние на развитие страны в целом. В этих условиях прямые выборы мэра позволяют усилить демократическую легитимность городской исполнительной власти, повысить ее подотчетность населению, обеспечить более выраженную политическую ответственность перед избирателями и создать дополнительные стимулы для открытой конкуренции программ развития города. При этом сохранение контрольных и представительных полномочий городского кенеша позволит обеспечить баланс между прямой демократической легитимацией мэра и системой муниципального представительства.

Для усиления демократической легитимности выборов мэра целесообразно использовать систему абсолютного большинства, при которой избранным считается кандидат, получивший более 50% голосов избирателей. В случае если ни один из кандидатов не получает абсолютного большинства в первом туре, должен проводиться второй тур голосования между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосов. Одновременно необходимо рассмотреть возможность ограничения количества сроков пребывания одного и того же лица в должности мэра, например, двумя сроками. Такое ограничение может служить дополнительной гарантией против чрезмерной персонализации местной власти, формирования устойчивых клиентелистских сетей и рисков локального авторитаризма.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертное видение возможных направлений совершенствования порядка формирования органов самоуправления. Они направлены на повышение представительности кенешей, расширение участия местных сообществ, обеспечение гендерного баланса и укрепление профессиональной основы исполнительных органов самоуправления.

30. Внедрить пропорциональную систему с закрытыми списками на выборах депутатов кенешей во всех муниципальных образованиях, в том числе на сельском уровне.
31. Предусмотреть наряду с политическими партиями участие «местных непартийных списков» с упрощенным порядком регистрации.
32. Снизить избирательный барьер для прохождения партий и местных списков в кенешах с пяти до трех процентов.
33. Закрепить требование о минимальном представительстве лиц каждого пола в составе кенешей — не менее 35 процентов.
34. При создании регионального самоуправления обеспечить прямые выборы региональных кенешей и представительство всех административно-территориальных единиц базового уровня.
35. Рассмотреть модель «муниципального (регионального) менеджера» как оптимальную для Кыргызстана на текущем этапе: назначение глав исполнительных органов самоуправления кенешем, через открытый конкурс с профессиональными требованиями или сертификацией и участием общественности в конкурсных комиссиях.

36. Снять запрет на занятие должностей глав исполнительных органов МСУ для уроженцев соответствующих муниципальных образований.
37. Ввести прямые выборы мэров городов республиканского значения в два тура. Ограничить срок их полномочий двумя каденциями.

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Фискальная децентрализация является ключевым условием финансовой автономии самоуправления. Формальное закрепление полномочий не создает самостоятельности, если органы МСУ не располагают достаточными, прогнозируемыми и управляемыми финансовыми ресурсами. Поэтому эффективная бюджетная система должна не только отвечать за покрытие расходных обязательств, но и снижать институциональную зависимость уровней самоуправления от решений центральных и территориальных органов, создавая стимулы для развития собственной доходной базы, повышения эффективности расходов и долгосрочного планирования.

Финансовая основа местных бюджетов Кыргызстана закреплена Бюджетным кодексом КР (далее — БК), Налоговым кодексом КР (далее — НК) и ежегодными законами о республиканском бюджете. Все органы МСУ утверждают собственные годовые бюджеты, при этом правовой статус местных бюджетов городов и айылных аймаков не различается. БК делит доходы на общегосударственные, доходы республиканского бюджета и доходы местных бюджетов. При этом общегосударственные доходы распределяются между республиканским и местными бюджетами в пропорциях, устанавливаемых законом о республиканском бюджете. К ним относятся, в частности, подоходный налог, налог с продаж, налоги и платежи за пользование недрами, патентный и единый налоги, налог на майнинг, игорную деятельность, электронную торговлю, деятельность в зонах торговли с особым режимом, а также отчисления на развитие и содержание инфраструктуры местного значения. Таким образом, в местные бюджеты зачисляются как собственные доходы, так и часть общегосударственных доходов, определяемая бюджетным законодательством и законом о республиканском бюджете на соответствующий год (см. Таблица 6).

Расходные обязательства местных бюджетов определены статьей 51 БК и включают решение вопросов местного значения, содержание учреждений образования, здравоохранения, куль-

Таблица 6. Доходы местных бюджетов (включая часть общегосударственных доходов)

Часть общегосударственных доходов, поступающих в местные бюджеты	Собственные доходы местных бюджетов
1. 100% подоходного налога (с физических лиц). 2. 50% налога за пользование недрами. 3. 100% налога на основе патента. 4. 100% налога на деятельность в зонах торговли с особым режимом. 5. 7% сбора за предоставление права пользования недрами. 6. 20% отчислений на развитие и содержание инфраструктуры местного значения.	1. Налог на имущество. 2. Проценты по бюджетным кредитам, выданным из местного бюджета. 3. Дивиденды, начисленные на доли акций органов МСУ. 4. Отчисления от прибыли муниципальных предприятий. 5. Арендная плата от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности. 6. Сбор за удержание лицензии на право пользования недрами. 7. Сбор за вывоз мусора из населенных пунктов. 8. Сборы за пользование пастбищными угодьями. 9. Поступления от оказания муниципальных платных услуг. 10. Сбор за парковку и стоянку. 11. Поступления от штрафов, налагаемых органами МСУ. 12. Средства, передаваемые в местные бюджеты на добровольной основе. 13. Трансферты, получаемые органами МСУ. 14. Сбор за пользование объектами животного мира. 15. Прочие неналоговые поступления.

Источник: Закон «О республиканском бюджете на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов» от 27 января 2026 и Бюджетный кодекс.

туры, социальной защиты, ЖКХ, охраны окружающей среды, обеспечение деятельности судов аксакалов, поддержку муниципальных предприятий, капитальные вложения, долевыми гранты, операции с бюджетными ссудами и муниципальными ценными бумагами, а также вопросы территориальной обороны и гражданской защиты. После реформы 2017 года республиканский и местные бюджеты были разделены, хотя в законодательстве сохраняется термин «государственный бюджет», фактически означающий сводный бюджет государства.

В случае создания регионального самоуправления возникает также вопрос о формировании региональных бюджетов, поскольку такой уровень самоуправления будет обладать собственными полномочиями, сферой ответственности и расходными обязательствами. Соответственно, региональные бюджеты должны иметь самостоятельную доходную базу. Она может формироваться за счет закрепленных долей общегосударственных налогов и сборов, а также, при необходимости, за счет собственных региональных налогов и сборов, установленных законом.

В практике стран ЕС и ОЭСР местные налоги, такие как налог на имущество, земельный налог и иные аналогичные платежи, как правило, зачисляются непосредственно в бюджеты базового уровня местного самоуправления. В то же время доля индивидуального подоходного налога может распределяться между различными уровнями самоуправления, включая региональный и субрегиональный уровни. По состоянию на 2026 год индивидуальный подоходный налог (далее — ИПН) в Кыргызской Республике полностью поступает на местный уровень. Однако в случае создания региональных бюджетов целесообразно рассмотреть возможность перераспределения части поступлений от ИПН в пользу регионального уровня при условии, что такое перераспределение не приведет к необоснованному сокращению доходной базы базовых муниципалитетов и будет сопровождаться четкой формулой распределения.

Закрепление долей общегосударственных доходов за бюджетами самоуправлений должно рассматриваться как механизм обеспечения финансовой достаточности самоуправления. При перераспределении расходных полномочий между государством и самоуправлением такие изменения должны сопровождаться соответствующей корректировкой доходной базы бюджетов самоуправлений. Бюджетный кодекс не содержит четкой методологии определения долей общегосударственных доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В результате, если такие доли ежегодно устанавливаются законом о республиканском бюджете без ясных критериев и формулы расчета, доходы бюджетов самоуправлений становятся зависимыми от ежегодного бюджетного решения. Это снижает их предсказуемость, усложняет среднесрочное планирование и ограничивает финансовую самостоятельность самоуправления.

Особое значение имеет статья 54 БК КР, согласно которой порядок определения объемов выравнивающих трансфертов утверждается Кабинетом Министров. С учетом принципа самостоятельности бюджетов самоуправлений базовые правила межбюджетных отношений должны закрепляться на уровне закона, а не подзаконного акта. Поэтому методология и формула расчета выравнивающих трансфертов должны быть непосредственно предусмотрены в БК. Это позволило бы повысить прозрачность, предсказуемость и устойчивость системы финансового выравнивания бюджетов самоуправлений.

Согласно действующему подходу, выравнивающие трансферты предоставляются органам МСУ в тех случаях, когда планируемые доходы местного бюджета не покрывают расходные обязательства на соответствующий плановый год. При этом расчеты доходов и расходов осуществляются территориальными подразделениями Министерства финансов на основании данных, представляемых самими органами местного самоуправления. Такая модель фактически закрепляет существующую бюджетную и институциональную структуру на местах. Она слабо стимулирует органы самоуправления к оптимизации расходов, развитию собственной доходной базы, модернизации сети учреждений или повышению эффективности предоставления услуг. В результате объем расходов определяется не столько объективными нормативами и стандартами качества муниципальных услуг, сколько исторически сложившейся инфраструктурой, находящейся на балансе конкретного муниципалитета. Это затрудняет сравнение эффективности разных муниципалитетов и может приводить к искажению отраслевой политики, например, в сфере образования, где финансирование зависит от существующей сети учреждений, а не от реальных потребностей населения и качества предоставляемых услуг.

Существенной проблемой остается отсутствие прямых межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами самоуправлений. На практике трансферты могут предусматриваться в законе о республиканском бюджете на уровне районов, после чего их дальнейшее распределение между конкретными местными бюджетами осуществляется территориальными подразделениями Министерства финансов.

Такая модель снижает прозрачность и легитимность распределения бюджетных средств, поскольку значимые решения о финансировании самоуправления принимаются административным путем, а не непосредственно утверждаются законом. Кроме того, посредническая роль районных подразделений Министерства финансов создает риски непрозрачного или избирательного распределения средств и усиливает зависимость бюджетов самоуправлений от административного усмотрения.

Если самоуправление институционально отделяется от государственной исполнительной власти, то и межбюджетные трансферты должны предоставляться бюджетам самоуправлений напрямую на основании закона о республиканском бюджете. В такой модели районные подразделения Министерства финансов не должны выступать посредниками при распределении средств между органами самоуправления.

Создание региональных бюджетов также не должно означать появления промежуточного распределительного уровня между республиканским бюджетом и бюджетами базовых муниципалитетов. Региональный бюджет не должен выступать каналом перераспределения трансфертов, предназначенных для местных бюджетов, поскольку это ослабило бы прямые межбюджетные отношения и усилило зависимость местного уровня от регионального усмотрения. В связи с этим межбюджетные отношения должны строиться по прямой модели: республиканский бюджет — местные бюджеты, республиканский бюджет — региональные бюджеты, а также, в пределах полномочий, установленных законом, региональные бюджеты — местные бюджеты. При этом любые трансферты местным бюджетам из республиканского бюджета должны предоставляться напрямую, без их предварительного прохождения через региональный уровень.

Дополнительная проблема разграничения государственной власти и самоуправления проявляется в финансировании отдельных государственных органов за счет местных бюджетов, включая расходы, связанные с деятельностью полномочного представителя Президента в области, а также соответствующие расходы в городах Бишкек и Ош. Такой подход вызывает вопросы с точки зрения финансовой самостоятельности самоуправления. Государственные органы должны финансироваться из государственного бюджета, если иное прямо и обоснованно не предусмотрено законом. В связи с этим расходы на государственную вертикаль не должны перекладываться на бюджеты самоуправлений без прямого законодательного основания, ясного определения источника финансирования и соответствующей компенсации самоуправлению.

Что касается моделей бюджетного выравнивания, их общая логика отражена в статье 9 Европейской хартии местного самоуправления. Финансово более слабые органы самоуправления должны получать поддержку через процедуры финансового выравнивания или иные аналогичные меры, направленные на компенсацию неравномерного распределения доходных источников и расходной нагрузки. При этом такая поддержка не должна ограничивать свободу действий органов самоуправления в пределах их собственной ответственности. Иными словами, система выравнивания должна помогать сокращать территориальные финансовые диспропорции, но не превращаться в механизм административного контроля за бюджетами самоуправлений.

Следовательно, формула выравнивания должна учитывать как расходные полномочия органов самоуправления, так и их потенциальные или нормативно рассчитанные доходы. Такой подход позволяет поддерживать финансово слабые муниципалитеты, одновременно сохраняя стимулы для развития собственной доходной базы и повышения эффективности управления ресурсами.

Бюджетное выравнивание может быть вертикальным и горизонтальным.

Вертикальное выравнивание отвечает на вопрос о том, достаточно ли финансовых ресурсов закреплено за соответствующим уровнем в целом с учетом объема его расходных полномочий. Иными словами, оно направлено на обеспечение соответствия между функциями, переданными самоуправлению, и доходными источниками, необходимыми для их выполнения.

Горизонтальное выравнивание направлено на сглаживание различий между административно-территориальными единицами одного уровня. Такие различия могут быть связаны с неодинаковой налоговой базой, разной стоимостью предоставления услуг, демографическими особенностями, территориальной удаленностью, инфраструктурной нагрузкой или иным финансовым бременем.

При этом конкретная модель выравнивания зависит от общей системы публичных финансов. В одних странах через бюджеты самоуправлений финансируется значительный объем социальных услуг, включая образование, здравоохранение или социальную поддержку. В других странах такие расходы преимущественно остаются на государственном уровне. Поэтому формула выравнивания должна учитывать не абстрактный перечень расходов, а фактическое распределение полномочий и финансовой ответственности между государством и самоуправлением.

Для Кыргызстана нецелесообразно механически воспроизводить модели бюджетного выравнивания, применяемые, например, в Украине или Польше, где значительная часть социальных расходов проходит через бюджеты самоуправлений в качестве делегированных или совместных полномочий.

Формула выравнивания должна исходить из фактического распределения полномочий между государством и самоуправлением. В первую очередь она должна учитывать собственные расходные обязательства органов самоуправления, нормативную стоимость базовых муниципальных услуг, а также потенциальные или нормативно рассчитанные доходы соответствующей административно-территориальной единицы.

Такой подход позволит адаптировать систему выравнивания к национальной модели публичных финансов, не перенося на уровень самоуправления расходы, которые фактически остаются ответственностью государства.

Одним из возможных подходов к определению финансовых нормативов бюджетной обеспеченности является расчет на основе модельной административно-территориальной единицы. Такая единица формируется не по индивидуальным данным конкретного муниципалитета, а на основе усредненных или наиболее типичных показателей для соответствующей группы территорий, включая численность населения, площадь, структуру расселения и состав населенных пунктов (Ганущак, 2013).

На этой основе определяется модельная бюджетная инфраструктура, то есть какие учреждения, службы и расходы объективно необходимы для предоставления базовых услуг на территории с такими характеристиками. Это позволяет рассчитывать потребность в бюджетных средствах не только исходя из исторически сложившейся сети учреждений, но и на основе нормативной модели минимально необходимого обеспечения.

На основе профиля модельной АТЕ определяются нормативные расходы, необходимые для выполнения ее полномочий. К таким параметрам могут относиться примерная численность шта-та, сметы учреждений, нормативная стоимость услуг, протяженность инфраструктуры, численность потребителей услуг, особенности расселения и иные объективные показатели.

Такой подход позволяет рассчитывать финансовые нормативы бюджетной обеспеченности не на основе исторически сложившейся сети учреждений и фактических расходов конкретного муниципалитета, а исходя из установленных стандартов услуг и объективно обоснованных потребностей соответствующей территории. Это делает систему выравнивания более прозрач-

ной и сопоставимой, поскольку одинаковые или сходные территории оцениваются по единым нормативным критериям, а не по объему ранее сложившихся расходов.

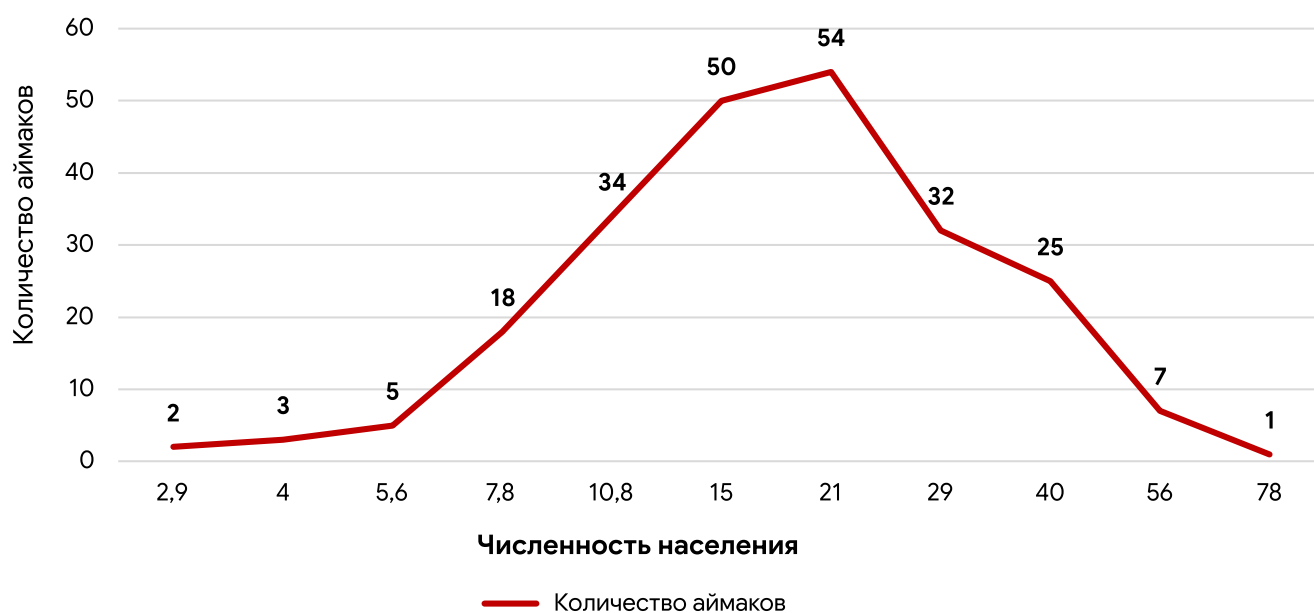
Нормативы бюджетной обеспеченности целесообразно применять к административно-территориальным единицам, находящимся в зоне относительной однородности. Например, такая зона может определяться как отклонение в пределах 40% от численности населения модельной АТЕ. Для территорий, существенно выходящих за эти пределы, могут применяться корректирующие коэффициенты либо отдельные инструменты финансовой поддержки.

Преимущество метода модельной АТЕ состоит в том, что он повышает прозрачность, сопоставимость и управляемость системы бюджетного выравнивания. Кроме того, он позволяет оценивать, насколько фактические расходы конкретной территории отклоняются от нормативно рассчитанного уровня.

При построении модели бюджетного выравнивания необходимо отдельно учитывать разные типы административно-территориальных единиц. В частности, следует различать города районного, областного и республиканского значения, с одной стороны, и айылные аймаки — с другой, поскольку их полномочия, структура расходов и потребность в бюджетной инфраструктуре существенно различаются.

С учетом того, что административно-территориальная реформа в основном затронула сельскую местность, параметры айылных аймаков целесообразно анализировать отдельно (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1. Параметры айылных аймаков



Средняя численность населения айылного аймака составляет около 17,8 тыс. жителей и практически совпадает с модой распределения — около 18 тыс., что указывает на сравнительную равномерность сформированной сети базовых АТЕ. Если принять 3 000 жителей за критический порог потенциала, то ниже него находятся только два айылных аймака. Более 75% айылных аймаков входят в зону однородности вокруг модального значения, а ниже этой зоны находятся лишь 22 единицы, то есть менее 10% от общего числа. Для них могут применяться корректирующие коэффициенты, специальные меры поддержки или программы институционального укрепления.

Таким образом, после реформы базовый уровень в целом выглядит самодостаточным для организации МСУ и перехода к более формализованной системе бюджетного выравнивания. Для Кыргызстана модельную АТЕ целесообразно определять исходя из численности около 18 тыс.

Таблица 7. Расчет модельной численности населения АТЕ базового уровня

Айыл	Численность населения
1	200
2	598
3	922
4	1258
5	1706
6	2309
7	3306
8	7587
Всего	17 886

Таблица 8. Население сел айылного аймака Чек-Абад

Айыл	Численность населения
с. Телейкен	726
с. Максим-Тобу	925
с. Агроном	1 117
с. Джар-Кышлак	1 044
с. Кукалапаш	1 124
с. Джакшылык	2 826
с. Пахтачи	3 555
с. Кочубаев	6 673
Чек-Абад	17 990

Источник: Национальный статистический комитет КР

жителей, поскольку среднее значение практически совпадает с модой; при этом в такой модельной АТЕ насчитывается примерно 8 населенных пунктов (см. Таблица 7). Наиболее близким к такой модельной единице является айылный аймак Чек-Абад, который можно считать контрольным (см. Таблица 8).

Расчет нормативных расходов на базе модельной АТЕ и последующая сверка этих расчетов с расходами контрольной АТЕ позволяют определить финансовые нормативы бюджетной обеспеченности. Произведение таких нормативов на количество жителей или потребителей соответствующей услуги позволяет рассчитать нормативные расходы для конкретной АТЕ.

Для определения объема трансфертов необходимо рассчитывать не только нормативные расходы, но и нормативные доходы местного бюджета. Обычно они определяются через индекс налогоспособности АТЕ — отношение доходов на одного жителя к среднему показателю по стране или сопоставимой группе АТЕ. Чтобы снизить влияние краткосрочных колебаний, разовых поступлений и рыночной конъюнктуры, целесообразно использовать усредненный индекс за несколько лет, например, за три года.

При выравнивании по расходам трансферт определяется как разница между нормативными расходами и нормативными доходами с учетом индекса налогоспособности. Такая модель обеспечивает покрытие минимально необходимых расходов, но может снижать стимулы к развитию собственной доходной базы, если дополнительные доходы автоматически уменьшают объем трансферта. Альтернативой является выравнивание по доходам, при котором общий объем нормативных расходов сопоставляется с доходами, зачисляемыми в местные бюджеты, а баланс регулируется через долю стабильных общегосударственных налогов.

Регулирование доходности может осуществляться через базовую дотацию для бюджетов с низкой налогоспособностью и реверсную дотацию для бюджетов с высокой налогоспособностью. Желательно, чтобы общий объем базовых дотаций и реверсных изъятий был сбалансирован: тогда государство не «забирает» ресурсы у местного самоуправления, а обеспечивает перераспределение между более сильными и более слабыми территориями. Для Кыргызстана выбор конкретной модели является вопросом бюджетной политики, однако в любом случае система должна сохранять мотивацию органов МСУ к наращиванию доходов, например через частичный учет прироста собственных доходов, при котором часть дополнительных поступлений остается в распоряжении местного бюджета.

В связи с этим для Кыргызстана более рациональной является модель, сочетающая несколько элементов фискальной децентрализации. Доли общегосударственных доходов, закрепляемые за бюджетами самоуправлений, должны определяться не только ежегодным законом о республиканском бюджете, но и на основе принципов и конкретной доли, закрепленных в Бюджетном кодексе. При этом нестабильные налоги, такие как налог на прибыль, акцизы и НДС, нецелесообразно включать в перечень доходов, доля которых зачисляется в бюджеты самоуправлений. Также в кодексе должна быть зафиксирована формула выравнивающих трансфертов. Подзаконные акты могут уточнять технические детали, но логика расчета, учитываемые доходы и расходы, корректирующие коэффициенты и порядок определения трансфертов должны иметь законодательный уровень.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагает возможные подходы к совершенствованию финансовой основы регионального и местного самоуправления. Основной акцент сделан на повышении прозрачности межбюджетных отношений, укреплении бюджетной самостоятельности органов самоуправления, закреплении устойчивых и предсказуемых механизмов выравнивания, а также на обеспечении более справедливого распределения финансовых ресурсов в соответствии с объемом полномочий и потребностями территорий.

38. Закрепить формулу бюджетного выравнивания и доли общегосударственных доходов для бюджетов самоуправлений непосредственно в Бюджетном кодексе КР, а не в подзаконных актах.
39. Установить прямые межбюджетные отношения между республиканским бюджетом и бюджетами самоуправлений. Исключить распределение трансфертов территориальными подразделениями Министерства финансов КР.
40. В случае создания РСУ создать также региональные бюджеты. Не допускать, чтобы региональные бюджеты были промежуточным уровнем между республиканским и местными бюджетами и отвечали за распределение трансфертов.
41. Утверждать распределение трансфертов бюджетам самоуправлений законом о республиканском бюджете.
42. Не допускать финансирования государственных органов за счет бюджетов самоуправлений.
43. Перейти от расчета трансфертов на базе существующей бюджетной инфраструктуры к расчету на основе нормативов. Использовать метод модельной административно-территориальной единицы для определения финансовых нормативов бюджетной обеспеченности. Рассчитывать нормативные расходы на основе численности населения, количества населенных пунктов, площади, инфраструктуры и стандартов услуг.
44. Использовать индекс налогоспособности для расчета нормативных доходов местных бюджетов. Усреднять индекс налогоспособности за несколько лет, чтобы снизить влияние ежегодных колебаний.
45. Использовать модель выравнивания по доходам с базовой и реверсной дотацией.
46. Не включать в доходы бюджетов самоуправлений нестабильные налоги, сильно зависящие от рыночной конъюнктуры: налог на прибыль, акцизы и налог на добавленную стоимость.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, АКИМ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР

В настоящее время территориальными органами общей компетенции в КР являются полномочный представитель Президента (далее — полпред) в области и МГА на районном уровне. При этом Конституция прямо предусматривает только МГА, тогда как статус полномочного представителя Президента определяется Указом Президента № 302 от 15 июля 2021 года. На областном уровне полпред выполняет функции территориального представителя центральной власти, близкие к модели префекта: обеспечивает реализацию государственной политики, взаимодействует с МГА и территориальными органами министерств и ведомств, осуществляет координационные и контрольные функции. На районном уровне аналогичную роль выполняют МГА во главе с акимами, которые представляют государственную исполнительную власть, реализуют государственные программы, координируют территориальные подразделения ЦГО и взаимодействуют с МСУ. Таким образом, действующая модель включает два уровня органов общей компетенции, однако их полномочия, подотчетность и взаимоотношения разграничены недостаточно четко.

Одной из ключевых проблем действующей модели является дублирование координационных и контрольных функций между полномочным представителем Президента в области и местной государственной администрацией. Оба института участвуют в координации деятельности территориальных органов министерств и ведомств, а также в контроле за исполнением законов, актов Президента и Кабинета Министров.

При этом полномочный представитель Президента в большей степени координирует вопросы, связанные с правоохранительными органами и охраной государственной границы, тогда как координация иных территориальных органов возлагается на акима в соответствии с Типовым положением о местной государственной администрации. Однако на практике границы такой координации не всегда являются очевидными. Кадровые и управленческие решения нередко принимаются по линии центральных государственных органов, а участие акима в назначении или согласовании руководителей территориальных подразделений фактически смешивает координационные полномочия с кадрово-административным контролем.

В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о ликвидации должности полномочного представителя Президента в области с передачей его функций акиму и его аппарату. Аким как глава МГА уже является представителем центральной исполнительной власти на соответствующей территории и способен выполнять функции координации и контроля без создания дополнительного параллельного уровня управления.

В такой конструкции должность полномочного представителя Президента в области выглядит институционально избыточной, особенно в случае перехода к двухуровневой системе административно-территориального устройства.

Закон достаточно подробно регулирует статус акима и местной государственной администрации, включая запрет на назначение лица акимом в район, где оно родилось. Такая норма, очевидно, направлена на снижение коррупционных рисков и ограничение влияния патрональных сетей.

Однако на практике сам по себе территориальный запрет не гарантирует неподкупность акима, его независимость от региональных и местных групп влияния или отсутствие конфликта интересов. Более того, такое регулирование выглядит чрезмерно формальным, поскольку не учитывает ситуации, когда лицо родилось в одном районе, но фактически большую часть жизни проживало, работало или имело устойчивые социальные и экономические связи в другом районе.

Кроме того, запрет на назначение по признаку места рождения может создавать риск необоснованного ограничения равного доступа граждан к государственной службе. В этой связи целесообразно исключить данную норму из закона и заменить ее более содержательными антикоррупционными механизмами: обязательным декларированием интересов, проверкой на

конфликт интересов, прозрачной процедурой назначения, требованиями к профессиональной квалификации и механизмами последующего контроля за деятельностью акима.

В перспективе статус акима целесообразно постепенно трансформировать от преимущественно политической должности к статусу высокопоставленного административного служащего. Такой переход должен опираться на профессиональные требования, специальную подготовку, кадровый резерв, ротацию и регулярную оценку эффективности.

Для этого необходимо установить четкие квалификационные требования к кандидатам на должность акима, создать специальный кадровый резерв, а также внедрить систему отбора, обучения, оценки компетенций и процедурно урегулированной ротации между районами.

Подготовка акимов должна включать административное право, координацию деятельности государственных органов, взаимодействие с органами самоуправления, антикоррупционные стандарты, коммуникацию с населением, управление кризисными ситуациями и основы государственного надзора.

Такая модель позволит снизить коррупционные и патронажные риски, ограничить зависимость должности акима от неформальных сетей и постепенно превратить ее в инструмент «мягкого» государственного надзора. Такой надзор должен быть ориентирован не на подчинение самоуправления, а на обеспечение законности, межведомственной координации и своевременное реагирование на риски потери управляемости на соответствующей территории.

Кроме того, аким не должен подменять территориальные органы исполнительной власти или вмешиваться в их текущую операционную деятельность. Его функция должна состоять в обеспечении согласованной работы государственных органов на соответствующей территории, выявлении проблем межведомственного взаимодействия, мониторинге соблюдения законности, а также реагировании на управленческие сбои или неэффективное исполнение государственных функций.

Для этого закон должен четко разграничить полномочия территориальных органов исполнительной власти и координационную роль акима. В частности, необходимо определить порядок их взаимодействия, обязанности по предоставлению информации, процедуры проведения координационных совещаний, механизмы реагирования на выявленные нарушения, а также порядок передачи системных или нерешенных вопросов в центральные государственные органы либо Кабинет Министров.

Такая модель позволит сохранить функциональную самостоятельность территориальных органов исполнительной власти, но одновременно обеспечить единый уровень координации, законности и управляемости на соответствующей территории.

Согласование акимами кандидатур руководителей территориальных органов исполнительной власти представляется недопустимым. Для децентрализованных органов — МВД, МЧС, налоговых органов, инспекций и иных секторальных структур — должна сохраняться процедура назначения руководителей соответствующими центральными органами. Это необходимо для обеспечения профессиональной, функциональной и дисциплинарной связи территориального подразделения с профильным министерством или ведомством.

При этом аким должен обладать не кадровыми полномочиями, а формализованным механизмом реагирования на незаконные, неэффективные или несогласованные действия территориальных органов. Такой механизм может включать внесение мотивированного представления в соответствующий центральный орган, обязанность его рассмотрения в установленный законом срок, предоставление письменного ответа и, при необходимости, вынесение сложных межведомственных вопросов на уровень Кабинета Министров.

Такой подход позволяет сохранить профессиональную вертикаль секторальных органов, не превращая акима в кадрового контролера территориальных подразделений. Одновременно он обеспечивает обратную связь с территории через мониторинг, мотивированные представления, отчетность и межведомственное реагирование на проблемы, требующие координации на центральном уровне.

Государственный надзор за самоуправлением, по нашему мнению, должен быть отделен от общего административного руководства и координации территориальных органов исполнительной власти. Его предметом должно быть не вмешательство в собственные полномочия РСУ и МСУ и не оценка политической целесообразности решений, а соблюдение законности. ЕХМС устанавливает, что надзор может осуществляться только в случаях и процедурах, предусмотренных Конституцией или законом, обычно должен ограничиваться контролем законности, а проверка надлежащего выполнения задач допустима только в отношении делегированных полномочий; при этом меры надзора должны быть соразмерны охраняемым интересам.

В Кыргызстане надзорные элементы присутствуют в полномочиях как полпреда, так и МГА. Полпред координирует исполнение законов, актов Президента и Кабинета Министров, а также выполнение органами МСУ делегированных государственных полномочий. Однако эти полномочия сформулированы слишком широко, поскольку не определены процедуры координации, формы актов в отношении МСУ и граница между контролем за исполнением государственных актов и вмешательством в собственную компетенцию МСУ. Если акты полномочного представителя имеют прямое действие для органов МСУ по вопросам их собственной компетенции, координация фактически превращается в административное руководство, что является недопустимым.

На районном уровне аким вправе вносить представление об устранении незаконных решений органов МСУ, а в случае его неудовлетворения оспаривать акт в суде. Такая процедура в целом соответствует мягкой модели надзора, предполагающей сначала внесение представления, а затем судебное обжалование, но нуждается в уточнении. Необходимо установить срок реагирования акима, разграничить надзор за собственными и делегированными полномочиями, а также отделить проверку законности от контроля качества услуг, который должны осуществлять профильные инспекции. Кроме того, следует исключить практику предварительного согласования проектов актов самоуправления с акимом, поскольку она превращает последующий надзор за законностью в предварительное административное руководство и снижает самостоятельность самоуправления.

Государственный надзор должен охватывать не только незаконные акты органов самоуправления, но и бездействие, если оно связано с невыполнением обязательных полномочий и создает риски для жителей, например, в сферах аварийной инфраструктуры, санитарии, водоснабжения, охраны здоровья, чрезвычайных ситуаций или обязательных процедур. При этом реакция государства должна быть соразмерной. В обычных случаях надзорный орган сначала направляет представление об устранении нарушения или бездействия, орган самоуправления рассматривает его в установленный срок, а при неустранении проблемы спор передается в суд. Принудительные меры должны применяться только на основании закона и, как правило, по судебному решению.

В исключительных случаях, когда незаконный акт может повлечь необратимые последствия, допустимо временное приостановление его действия с одновременным обращением в суд, например при риске утраты муниципального имущества, заключении незаконных контрактов, нарушении экологических требований или угрозе правам жителей. Более серьезные санкции, включая досрочное прекращение полномочий кенеша, могут применяться только как крайняя мера при тяжких или систематических нарушениях, подтвержденных судом. Если же бездействие связано не со злоупотреблением, а с недостаточным институциональным потенциалом муниципалитета, государство должно сначала использовать поддержку, межмуниципальное сотрудничество и временную техническую помощь, а уже затем рассматривать изменение АТУ.

Для Кыргызстана при реформировании территориальной организации исполнительной власти наиболее подходящими моделями представляются французская и польская. Французская модель демонстрирует сильную роль префекта как профессионального представителя государства на региональном и субрегиональном уровнях, который координирует территориальные органы исполнительной власти и осуществляет государственный надзор, включая представление об устранении нарушения, обращение в суд и временное приостановление акта при риске

необратимых последствий. Польская же модель показывает значение четкого разграничения МСУ и государственной исполнительной власти. Воевода как представитель правительства управляет территориальными органами, входящими в его структуру, и координирует органы секторальной компетенции, сохраняя при этом отдельный режим государственного надзора за законностью актов МСУ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертное видение возможных направлений совершенствования территориальной организации исполнительной власти и государственного надзора. Они направлены на уточнение статуса и функций акима, разграничение полномочий центральных и территориальных органов исполнительной власти, а также обеспечение такого надзора за самоуправлением, который ограничивается вопросами законности и не подменяет самостоятельное решение вопросов местного значения.

47. При переходе к двухуровневой модели административно-территориального устройства сформировать единую систему территориальных органов исполнительной власти на этом уровне и упразднить институт полномочного представителя Президента с передачей его функций акиму региона.
48. Формировать сеть территориальных органов исполнительной власти исходя из ключевых государственных функций: правопорядок, чрезвычайные ситуации, налоговое администрирование, социальная защита, инспекционный контроль, статистика и другие базовые направления.
49. Перевести статус акима от политической должности к статусу высокопоставленного административного служащего, создав специальный кадровый резерв, систему профессиональной подготовки, оценки и ротации.
50. В рамках децентрализации усилить координационную, мониторинговую и надзорную роль акима, отказавшись от функции прямого управления. Государственный надзор за осуществлением собственных полномочий самоуправления должен ограничиваться проверкой законности и быть отделен от контроля качества услуг, осуществляемого профильными инспекциями.
51. Установить срок реагирования акима на незаконные акты органов самоуправления, предусмотреть механизмы реагирования на бездействие органов самоуправления и меры принуждения к выполнению обязательных полномочий при наличии угрозы для жителей.
52. Законодательно разграничить полномочия центральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, а также определить механизмы реагирования акима на незаконные или неэффективные действия территориальных органов исполнительной власти. Предусмотреть возможность вынесения межведомственных, конфликтных или системных вопросов территориального управления на рассмотрение Кабинета Министров.
53. Отказаться от согласования акимами руководителей децентрализованных территориальных органов исполнительной власти. Руководители территориальных органов МВД, МЧС, налоговых органов, инспекций и иных секторальных структур должны назначаться соответствующими центральными органами.

ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ

Гражданское участие является ключевым условием демократического и эффективного самоуправления. Совет Европы выделяет четыре основных уровня участия: информирование, консультации, диалог и партнерство, включая совместное принятие решений. Эти формы могут применяться на разных этапах управленческого цикла: при выявлении проблемы, разработке решений, их реализации, мониторинге и последующем пересмотре принятых мер (Council of Europe, 2019).

При этом эффективность гражданского участия зависит от общего демократического контекста, включая политический плюрализм, свободу выражения мнений, доступ к информации и реальную возможность граждан влиять на принятие решений. При отсутствии этих условий механизмы участия могут сохраняться формально, но не обеспечивать содержательного учета общественного мнения.

Закон об МГА и МСУ КР признает несколько форм непосредственного участия местных сообществ: курултай местного сообщества, выборы депутатов местных кенешей, местную нормотворческую инициативу, прямое голосование по особо важным вопросам местного значения, а также территориальное общественное самоуправление в форме советов и комитетов микрорайонов, жилых комплексов, домовых, уличных и квартальных комитетов, жамаатов и иных форм. Однако большинство этих каналов участия не обеспечено четкими процедурами. Поэтому на практике они могут оставаться декларативными либо применяться нерегулярно, без понятной связи с процессом подготовки, принятия и пересмотра решений органами местного самоуправления.

Особенно показателен пример местного референдума. Закон об МГА и МСУ КР предусматривает его как одну из форм участия населения, однако не определяет порядок его проведения. В результате данный инструмент фактически не может полноценно применяться без дополнительного законодательного регулирования.

Курултай местного сообщества (далее — КМС) является традиционной и потенциально легитимной формой участия жителей в решении вопросов местного значения. Через этот механизм могут обсуждаться программы социально-экономического развития, местный бюджет, инфраструктурные проекты, вопросы благоустройства, качество муниципальных услуг, а также оценка деятельности органов местного самоуправления.

Однако действующее регулирование этого института остается неопределенным. Закон об МГА и МСУ КР относит порядок организации КМС к регулированию указом Президента, хотя речь идет о форме участия населения в осуществлении местного самоуправления. Поэтому базовые правила созыва, представительства, процедуры обсуждения, принятия рекомендаций и их рассмотрения органами местного самоуправления должны закрепляться именно законом.

После утраты силы прежнего положения и при отсутствии нового нормативного акта возник правовой вакуум, который затрудняет практическое использование курултая местного сообщества как устойчивого и процедурно понятного механизма гражданского участия.

В идеале механизм курултая местного сообщества должен функционировать как регулярная, открытая и процедурно оформленная площадка согласования интересов местного сообщества, представительного органа и исполнительного органа местного самоуправления.

Созыв курултая должен осуществляться по заранее установленным законом основаниям: по инициативе местного кенеша, главы исполнительного органа, определенной доли жителей либо общественных объединений. Повестка курултая должна публиковаться заблаговременно, а жители должны иметь реальную возможность вносить предложения по вопросам местного значения.

В международной практике стран ЕС и ОЭСР институт сходов и собраний местных жителей можно условно разделить на две категории. Первая категория предполагает принятие обяза-

тельных решений местным сообществом. Такие формы применяются, например, в Швейцарии, Испании, Португалии и США. Вторая категория рассматривает собрания жителей преимущественно как форму консультативного участия общественности. Такой подход более распространен в Германии, Австрии и Словакии.

Для Кыргызстана на текущем этапе более предпочтительной представляется вторая модель, при которой КМС выступает не как орган принятия обязательных решений, а как процедурно значимый механизм консультативного участия. Решения курултая не должны подменять полномочия местного кенеша и исполнительного органа местного самоуправления. Вместе с тем они должны иметь обязательное процедурное значение: подлежать официальному рассмотрению, включению в повестку дня заседаний кенеша или исполнительного органа, а в случае отклонения сопровождаться мотивированным публичным ответом. Такой подход позволил бы превратить КМС из преимущественно консультативного и символического института в устойчивый механизм общественного участия, обратной связи и подотчетности на местном уровне.

КМС также может служить площадкой для проведения общественных слушаний, публичных консультаций, открытых встреч, общественных инициатив и собраний жителей. Это базовые формы участия местных сообществ в международной практике. Открытые встречи чаще используются на местном уровне для информирования граждан, обсуждения решений и укрепления доверия, однако они не всегда репрезентативны и требуют заблаговременного информирования и проактивного вовлечения разных групп населения (OECD, 2022a). Публичные консультации, в свою очередь, позволяют собирать замечания и предложения по конкретным проектам решений, программам развития, бюджетным приоритетам и иным вопросам, влияющим на качество жизни жителей. Для реализации данной реформы необходимо законодательно определить обязательные случаи проведения курултая или слушаний, круг субъектов, имеющих право их инициировать, порядок формирования повестки, фиксации предложений жителей и реагирования органов самоуправления.

Еще одним важным механизмом гражданского участия являются общественные, консультативные и экспертные советы при органах самоуправления, предназначенные не для замещения выборных органов, а для постоянного диалога между органами самоуправления, гражданским обществом, профессиональными сообществами и группами интересов. В логике Совета Европы такие советы относятся к механизмам диалога и партнерства и могут использоваться для выявления интересов разных групп, подготовки предложений, мониторинга политики и корректировки решений (Council of Europe, 2019). Однако они эффективны только при четком определении состава, полномочий, порядка формирования, доступа к информации и обязанности органов самоуправления реагировать на рекомендации.

Для Кыргызстана создание таких советов могло бы усилить гражданское участие, общественный контроль и экспертную поддержку региональной и местной политики, особенно в сферах бюджета, градостроительства, землепользования, социальной политики, инфраструктуры, молодежной политики и поддержки уязвимых групп. При этом их состав не должен формироваться исключительно по усмотрению кенеша или исполнительного органа.

Более нейтральной моделью является открытая подача заявок и публичная жеребьевка среди заявителей, соответствующих минимальным критериям, включая проживание в муниципалитете, отсутствие конфликта интересов и отсутствие должности в органах самоуправления или подведомственных учреждениях. Для представительности жеребьевка может проводиться по заранее установленным квотам — жители, НКО, бизнес, молодежь, женщины, уязвимые группы и профессиональные сообщества, что снизит риск политического контроля и обеспечит участие разных групп регионального и местного сообщества.

Жеребьевка как способ формирования подобных консультативных органов широко применяется в странах ЕС и ОЭСР, в частности во Франции и Бельгии. В некоторых странах, например, в Канаде, Великобритании и Австрии, в качестве альтернативы жеребьевке используется случайная выборка из определенного числа домохозяйств, однако данная форма является менее предпочтительной для Кыргызстана, поскольку участие случайно отобранных, но не мотивированных лиц в данных советах может снизить их эффективность.

Отдельным инструментом гражданского участия является бюджет участия, позволяющий жителям влиять на распределение заранее определенной части публичных ресурсов. ОЭСР определяет партиципаторное бюджетирование как механизм, при котором граждане и заинтересованные стороны участвуют в выборе приоритетов и проектов, финансируемых из бюджета (OECD, 2022a). Такой механизм может быть ориентирован как на конкретные малые проекты, например, благоустройство, освещение, общественные пространства, спортивные площадки, озеленение, так и на обсуждение общих бюджетных приоритетов.

Для Кыргызстана бюджет участия целесообразно внедрять постепенно, учитывая ограниченность собственных доходов бюджетов самоуправлений и жесткость бюджетной системы. На первом этапе можно предусмотреть небольшую фиксированную долю бюджета самоуправления или отдельную программу малых проектов, по которым жители предлагают и выбирают инициативы. Наиболее органичным механизмом для этого также может стать бюджет участия, встроенный в платформу электронного правительства. Однако это требует более глубокой цифровизации. При этом бюджет участия не должен подменять бюджетные полномочия кенеша, а должен дополнять их структурированными предложениями жителей.

Что касается местного референдума, который предусмотрен законодательством КР, но порядок его проведения не определен, то он является наиболее сильной формой прямого волеизъявления на местном уровне. Однако международные стандарты требуют использовать этот инструмент осторожно. Венецианская комиссия подчеркивает, что референдумы должны быть встроены в систему представительной демократии и не должны использоваться для обхода обычных сдержек и противовесов или подмены представительных органов. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть ясным, понятным, нейтральным и не вводящим избирателя в заблуждение, а правовые последствия как обязательного, так и консультативного референдума должны быть заранее определены Конституцией или законом (Venice Commission, 2022).

Для Кыргызстана на текущем этапе более предпочтительным выглядит не классический обязательный местный референдум, а консультативное голосование или местный опрос. Такой механизм позволил бы выявлять позицию жителей по важным вопросам местного значения, не разрушая систему представительной ответственности кенеша и исполнительного органа.

Консультативное голосование может применяться по вопросам изменения границ, крупных инфраструктурных проектов, приоритетов территориального развития, переименования объектов, размещения социально значимых объектов и другим вопросам, затрагивающим интересы значительной части местного сообщества. При этом закон должен заранее определить, кто может инициировать такое голосование, какие вопросы могут выноситься на него, какие вопросы не допускаются, как формулируется вопрос, каким является юридическое значение результатов и как органы самоуправления должны учитывать итоги голосования.

Эффективное гражданское участие невозможно также без открытого доступа граждан к информации о деятельности самоуправления. Участие жителей в обсуждении бюджета, программ развития, инфраструктурных проектов, тарифов, муниципальной собственности и качества услуг имеет смысл только при своевременной публикации полных, понятных и официально подтвержденных данных. Поэтому информирование граждан должно рассматриваться как обязательный элемент подотчетности, а не как вспомогательная коммуникационная функция.

В Кыргызстане доступ к информации на уровне самоуправления часто зависит от практики конкретного муниципалитета: наличия сайта, активности в социальных сетях или готовности должностных лиц предоставлять документы по запросу. Это может создавать неравенство между территориями и не обеспечивает юридическую достоверность, поиск, архивирование и долгосрочное хранение актов. Поэтому следует законодательно закрепить обязанность органов самоуправления публиковать ключевые документы до и после принятия решений: проекты и принятые акты, повестки и протоколы заседаний, бюджетные отчеты, сведения о муниципальной собственности, закупках, публичных слушаниях, консультациях и ответах на предложения граждан.

Кроме того, целесообразно создать единый национальный реестр актов органов самоуправления по аналогии с молдавской моделью. В него следует включать решения региональных и местных кенешей, акты исполнительных органов и документы по бюджету, собственности, земле, тарифам, программам развития и другим вопросам регионального и местного значения. Доступ к реестру должен быть бесплатным и удобным для поиска, а акты с персональными данными должны публиковаться в обезличенной форме. Такой реестр не может заменять местные сайты, стенды, слушания и социальные сети, но должен стать официальным источником документов и единым стандартом прозрачности для всех муниципалитетов.

Ведение реестра позволит снизить риск принятия «невидимых» решений, усилить общественный контроль, обеспечить хранение и сопоставимость региональных и местных актов, а также связать гражданское участие с реальным процессом принятия решений. Для малоресурсных муниципалитетов необходимо предусмотреть типовые формы документов, техническую поддержку, обучение служащих и централизованное администрирование платформы.

Что касается такой формы гражданского участия, предусмотренной действующим законодательством, как территориальное общественное самоуправление, то название данного института предлагается заменить. В соответствии с ЕХМС самоуправление должно реализовываться через специальные выборные органы, а также иметь для этого прочную территориальную основу и собственные финансовые ресурсы. Очевидно, что на уровне жилых комплексов, микрорайонов или отдельных улиц самоуправление в классическом понимании осуществляться не может. В этой связи имеет смысл преобразовать данный орган в территориальный общественный совет, который также формируется путем жеребьевки и выполняет консультативные функции, но в рамках тех единиц, которые указаны в Законе об МГА и МСУ.

Существенным ограничением развития механизмов гражданского участия в Кыргызстане на сегодняшний день является реальная активность населения. По словам опрошенных экспертов и стейкхолдеров, она часто остается низкой, нерегулярной и зависит от конкретной проблемы. Жители чаще мобилизуются вокруг острых вопросов, таких как земля, инфраструктура, тарифы, дороги, социальные объекты, конфликты или непосредственное ухудшение условий жизни. При этом участие в регулярных консультациях, обсуждениях программ развития или бюджетных приоритетов может быть значительно ниже.

Это означает, что гражданское участие не должно строиться только на ожидании инициативы снизу. Органы самоуправления могут сами создавать условия для участия: заранее информировать жителей, использовать понятные форматы обсуждения, проводить встречи в удобное время, обеспечивать доступ к материалам, привлекать уязвимые группы, публиковать результаты консультаций и объяснять, какие предложения были учтены, а какие отклонены и почему.

Особенно важно избегать превращения участия в формальность. Если жители не видят связи между своим участием и реальными решениями, доверие к таким механизмам снижается. Поэтому любой инструмент участия должен завершаться понятным результатом: протоколом, отчетом, перечнем предложений, официальным ответом органа самоуправления или включением инициативы в план работы.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертное видение возможных направлений укрепления участия жителей в решении вопросов регионального и местного значения. Они направлены на развитие прозрачных и понятных процедур общественных консультаций, учета мнения местных сообществ, информирования жителей, обратной связи со стороны органов самоуправления, а также на расширение инструментов участия, включая бюджет участия и публичный доступ к актам органов самоуправления.

54. Урегулировать порядок проведения курултая местного сообщества на уровне закона. Четко определить основания его проведения, а также перечень субъектов, которые вправе инициировать его проведение: кенеш, исполнительный орган, определенная доля местного сообщества. Использовать курултай местного сообщества как площадку для проведения общественных слушаний и публичных консультаций.

55. Урегулировать порядок проведения консультативного голосования или местного опроса по важным вопросам местного значения вместо неурегулированного законом обязательного местного референдума.

56. Разработать стандарты информирования жителей о возможностях участия, включая публикацию материалов, сроков, проектов решений, протоколов и итоговых отчетов.

57. Обязать органы самоуправления публиковать результаты консультаций и указывать, какие предложения жителей были учтены, отклонены или направлены на дополнительную проработку.

58. Урегулировать порядок формирования общественных, консультативных и экспертных советов при органах самоуправления на основе открытой подачи заявок и публичной жеребьевки с квотами для различных групп регионального и местного сообщества, преобразовав территориальное общественное самоуправление в территориальные общественные советы.

59. Внедрять бюджет участия поэтапно, предусмотрев на первом этапе фиксированную долю бюджета самоуправления или отдельную программу малых проектов, предлагаемых и отбираемых жителями.

60. Создать единый национальный реестр актов органов самоуправления с бесплатным публичным доступом и возможностью поиска по территории, органу, дате, типу акта, тематике и ключевым словам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ показывает, что реформу субнационального управления в Кыргызской Республике не следует сводить к укрупнению АТЕ или изменению порядка назначения глав исполнительных органов МСУ. Речь должна идти о комплексной перестройке отношений между государством, органами самоуправления, а также региональными и местными сообществами. Главной задачей такой реформы видится переход от модели административного управления территориями к модели публичного управления, в которой каждый уровень власти имеет четко определённые полномочия, финансовые ресурсы, ответственность и институциональный потенциал для их реализации.

Ключевым условием такой реформы является последовательное разграничение государственной власти и самоуправления. Последнее должно рассматриваться не как уровень центральной государственной администрации, а как самостоятельная форма публичной власти, действующая в пределах закона, под свою ответственность и в интересах регионального и местного сообщества. Поэтому принципиальное значение имеют передача кенешам решающей роли в формировании исполнительных органов самоуправления, ограничение административного влияния акимов на глав исполнительных органов самоуправления, а также предоставление муниципальным и региональным образованиям статуса юридических лиц публичного права. Это позволит закрепить автономию за муниципалитетом как публично-правовой единицей, а не за отдельными его органами.

Не менее важна корректировка АТУ и территориальной организации государственной власти. Реформа 2024 года создала более крупные айылные аймаки с более высоким потенциалом, но в перспективе Кыргызстану целесообразно рассмотреть переход к более простой системе выше базового уровня, а именно с одним региональным уровнем вместо параллельного существования областей и районов, что позволило бы устранить дублирование полномочий, повысить управляемость и согласовать сеть территориальных органов исполнительной власти.

Финансовая, надзорная и партиципаторная составляющие реформы должны поддерживать институциональную автономию самоуправления, а не воспроизводить зависимость от государственной вертикали. Формула бюджетного выравнивания, доли общегосударственных налогов, порядок расчета нормативных расходов и механизм распределения трансфертов целесообразно закреплять в Бюджетном кодексе и реализовывать на каждый фискальный год в законе о республиканском бюджете, обеспечивая прозрачность, предсказуемость и стимулы к развитию собственной доходной базы. Государственный надзор рекомендуется ограничить контролем законности, быть соразмерным и преимущественно судебным, а прямое государственное управление допустимо только в исключительных обстоятельствах. Одновременно следует развивать различные каналы гражданского участия через различные формы такого участия, например, механизм курултая местного сообщества, общественных слушаний, консультативных опросов, местных инициатив, общественных советов и бюджета участия.

Предложенная концепция реформы исходит не из абстрактной идеи децентрализации как самоцели, а из необходимости построить более устойчивую, понятную и функциональную систему субнационального управления. Для Кыргызстана это означает сочетание трех задач: усиление самоуправления, рационализацию территориальной организации публичной власти и создание справедливой финансовой основы для реализации полномочий самоуправления. Только при одновременном решении этих задач реформа сможет стать долгосрочной институциональной основой развития территорий, повышения качества публичных услуг и укрепления доверия между государством и местными сообществами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- Bulmer, E. (2017). *What is a constitution? Principles and concepts* (2nd ed.). International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/what-is-a-constitution-primer.pdf>
- Council of Europe. (2019). *Code of good practice for civil participation in the decision-making process* (Revised). Conference of INGOs of the Council of Europe.
https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/code-of-good-practice-301019-en.pdf
- Council of European Municipalities and Regions. (2016). *Local and regional governments in Europe: Structures and competences*. CEMR.
- Dixon, R., & Ginsburg, T. (2011). Deciding not to decide: Deferral in constitutional design. *International Journal of Constitutional Law*, 9(3–4), 636–672.
<https://doi.org/10.1093/icon/mor041>
- European Commission for Democracy through Law [Venice Commission]. (2010). *Report on constitutional amendment* (CDL-AD(2010)001). Council of Europe.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e)
- European Commission for Democracy through Law [Venice Commission]. (2022). *Revised Code of Good Practice on Referendums* (CDL-AD(2022)015). Council of Europe.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)015-e)
- Faguet, J.-P., & Shami, M. (2022). The Incoherence of Institutional Reform: Decentralization as a Structural Solution to Immediate Political Needs. *Studies in Comparative International Development*, 57(1), 85–112. <https://doi.org/10.1007/s12116-021-09347-4>
- Flis, J., Kaminski, M. M., & Salamon, J. (2025). The mixed local-proportional electoral system: Balancing political interests and common good. *Public Choice*, 204(1–2), 221–236.
<https://doi.org/10.1007/s11127-025-01286-1>
- Friedman, S. (2015). *Public accountability and electoral systems: The system's not to blame?* Council for the Advancement of the South African Constitution.
<https://casac.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Public-Accountability-and-Electoral-Systems-Report-edited.pdf>
- Glennon, R., Hodgkinson, I., Knowles, J., Radnor, Z., & Bateman, N. (2018). Public Sector 'Modernisation': Examining the Impact of a Change Agenda on Local Government Employees in England. *Australian Journal of Public Administration*, 77(2), 203–221.
<https://doi.org/10.1111/1467-8500.12294>
- Gouardères, F. (2025, October). *Common classification of territorial units for statistics (NUTS)*. European Parliament.
https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_3.1.6.pdf
- Harguindéguy, J.-B. P., Cole, A., & Pasquier, R. (2021). The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 185–208.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566126>
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Johansson, J., Niklasson, L., & Persson, B. (2015). The role of municipalities in the bottom-up formation of a meta-region in Sweden: Drivers and barriers. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4), 71–88. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v19i4.14995>
- National Civic League. (2021). *Model City Charter* (9th ed.).
<https://icma.org/sites/default/files/2022-04/Model%20City%20Charter%20document.pdf>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OECD. (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264204812-en>
- OECD. (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*.

- OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OECD. (2022a). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- OECD. (2022b). *Urban-Rural Linkages in Poland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/94b5c782-en>
- OECD. (2024a). *Enabling Inter-Municipal Shared Service Provision in Lithuania: Proposed Legal and Institutional Framework and Piloting Approach in Tauragė+ Functional Zone*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8ad6859-en>
- OECD. (2024b). *Inter-municipal co-operation in the Western Balkans* (SIGMA Papers No. 70; SIGMA Papers, Vol. 70). <https://doi.org/10.1787/a78a01e6-en>
- Reiser, M., & Holtmann, E. (Eds). (2008). *Farewell to the Party Model? VS Verlag für Sozialwissenschaften*. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90923-3>
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (with International Institute for Democracy and Electoral Assistance). (2005). *Electoral system design: The new international IDEA handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Roşcovan, M., Russu, A., & Guţu, C. (2024). Territorial Consolidation of the Republic of Moldova: Problems, Strategies and Challenges. *Economica*, 3(129), 32—45. <https://doi.org/10.53486/econ.2024.129.032>
- Spicer, Z. (2015). *Cooperation and capacity: Inter-municipal agreements in Canada*.
- Swianiewicz, P. (2015). Territorial consolidation reforms — European experiences of 21st century. *International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015*, 379—388. <https://doi.org/10.18509/GBP.2015.48>
- Wall, A. (2021). *Open list proportional representation: The good, the bad and the ugly*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-list-proportional-representation.pdf>
- Азаттык Азия. (2026, 16 апреля). Округа вместо областей и районов. Зачем в Кыргызстане планируют реформу? Азаттык Азия. <https://www.azattyqasia.org/a/okrug-a-vmesto-oblastey-i-rayonov-v-kyrgyzstane-planiruyut-administrativnuyu-reformu/33733591.html>
- Ганущак, Ю. (2013). *Реформа територіальної організації влади*. Софія-А.
- Кыргызская Республика. (2001, 2 мая). Положение о народном курултае представителей местного сообщества [утв. Указом Президента Кыргызской Республики УП № 152]. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/3386/edition/42426/ru>
- Кыргызская Республика. (2008, 25 апреля). Закон Кыргызской Республики № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/202276/edition/956344/ru>
- Кыргызская Республика. (2011а, 16 июня). Постановление Правительства Кыргызской Республики № 321 «Об утверждении Порядка определения объемов выравнивающих трансфертов». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/95203/edition/1114420/ru>
- Кыргызская Республика. (2011б, 14 июля). Закон Кыргызской Республики № 98 «О выборах депутатов местных кенешей». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4148/edition/14104/ru>
- Кыргызская Республика. (2013а, 12 декабря). Закон Кыргызской Республики № 218 «О статусе столицы». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/205092/edition/977645/ru>

Кыргызская Республика. (2013b, 12 декабря). Закон Кыргызской Республики № 219 «О статусе города Ош». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/205093/edition/970144/ru>

Кыргызская Республика. (2015, 20 августа). Постановление Правительства Кыргызской Республики № 594 «Об утверждении Типового положения о местной государственной администрации». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/97865/edition/748453/ru>

Кыргызская Республика. (2016, 16 мая). Бюджетный кодекс Кыргызской Республики № 59. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/3-27/edition/30868/ru>

Кыргызская Республика. (2021a, 5 мая). Конституция Кыргызской Республики. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

Кыргызская Республика. (2021b, 15 июля). Положение о полномочном представителе Президента Кыргызской Республики в области [утв. Указом Президента Кыргызской Республики УП № 302]. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/430548/edition/1102671/ru>

Кыргызская Республика. (2021c, 20 октября). Закон Кыргызской Республики № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <http://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru>

Кыргызская Республика. (2021d, 17 декабря). Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики № 315 «Об утверждении Порядка определения объемов выравнивающих трансфертов». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/7-21279/edition/1263633/ru>

Кыргызская Республика. (2022, 18 января). Налоговый кодекс Кыргызской Республики № 3. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/3-39/edition/1286442/ru>

Кыргызская Республика. (2023, 14 августа). Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики № 413 «Об утверждении типовой структуры и предельной штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/7-22346/edition/1274952/ru>

Кыргызская Республика. (2024, 18 июля). Закон Кыргызской Республики № 128 «Об административно-территориальных единицах на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5363/edition/12923/ru>

Кыргызская Республика. (2025, 8 декабря). Указ Президента Кыргызской Республики № 352 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента Кыргызской Республики». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10996/edition/42405/ru>

Кыргызская Республика. (2026, 27 января). Закон Кыргызской Республики № 9 «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2026 год и плановый период 2027–2028 годов». Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. <https://cbd.minjust.gov.kg/230042095/edition/48719/ru>



**CENTRAL ASIAN
POLICY STUDIES**

