

<https://doi.org/10.24182/2073-9885-2024-17-4-125-131>



Актуальные проблемы административно–территориальной реформы в Кыргызской Республике

Д. Дж. Амангельдиев

Аспирант,

mail@mineconom.gov.kg

Кыргызский экономический университет им. М. Рыскулбекова,
Бишкек, Кыргызстан

Аннотация: Административно–территориальная реформа, проводимая в Кыргызской Республике, в первую очередь направлена на существенное преобразование и модернизацию административно–территориального устройства государства, сокращение излишне дублирующих бюрократического аппарата на всех уровнях управления, уменьшение бюджетных расходов, организацию более эффективного предоставления услуг населению. В статье раскрываются особенности и проблемы проводимой реформы.

Ключевые слова: административно–территориальная реформа, территориальные единицы, оптимизация территориального устройства, развитие регионов, государственные органы, местное самоуправление, территориальная консолидация.

Для цитирования: Амангельдиев Д.Дж. Актуальные проблемы административно–территориальной реформы в Кыргызской Республике. Путеводитель предпринимателя. 2024. Т. 17. № 4. С. 125–131. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2023-16-4-125-131>.

Current problems of administrative and territorial reform in the Kyrgyz Republic

D. Dzh. Amangeldiev

Postgraduate student,

mail@mineconom.gov.kg

M. Ryskulbekov Kyrgyz economic university,
Bishkek, Kyrgyzstan

Abstract: The administrative and territorial reform carried out in the Kyrgyz Republic was primarily aimed at significantly transforming and modernizing the administrative and territorial structure of the state, reducing unnecessarily duplicative bureaucratic apparatus at all levels of government, reducing budget expenditures, and organizing more efficient provision of services to the population. The article reveals the features and problems of the ongoing reform.

Keywords: administrative and territorial reform, territorial units, optimization of territorial structure, development of regions, state bodies, local self-government, territorial consolidation.

For citation: Amangeldiev D. Dzh. Current problems of administrative and territorial reform in the Kyrgyz Republic. Entrepreneur's Guide. 2024. T. 17. № 4. P. 125–131. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2023-16-4-125-131>.

Начавшаяся еще в 2022 году в Кыргызской Республике кардинальная реформа ее административно-территориального устройства в первую очередь рассматривалась как требование времени по внесению существенных изменений сложившуюся низко эффективную систему территориального устройства государства, направленная на уменьшение и сокращение схожих функций управления в местных органах власти, укрупнение административно-территориальных единиц, повышение предоставления более качественных услуг населению.

Сама административно-территориальная реформа непосредственно влияет и на экономические территориальные, межтерриториальные связи, затрагивая финансово-экономические потоки и способствуя реформированию «государственно-частных» и «муниципально-частных» устоявшихся связей, порождая новые коммуникации. Кроме того есть тонкости национально-культурного и демографического характера, решение которых зависит от целей реформ¹.

Внесение качественных изменений в структуру административно-территориального устройства непосредственно содействует реализации политических и экономических задач государства на определенной территории с учетом особенностей социально-экономического и природно-ресурсного потенциала того или иного региона, ведь территориальная консолидация позволяет предоставлять больше услуг на местном уровне попутно повышая эффективность работы самих органов местного самоуправления.

При реализации административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике было приложено немало усилий о недопущении прежних ошибок, недочетов или возникновения риска ошибок при распределении ресурсов по уровням власти, включая налоговые поступления, а также при определении границ новых укрупненных административно-территориальных единиц.

Любая реформа, так или иначе, — это преобразование, изменение сложившихся устоев, привычного образа жизни и порядка, традиций и т. д., и как следствие, она сопровождается определенными рисками. Наиболее существенным из них является отсутствие ценностной, консолидирующей цели, отсюда противодействие реформе и новым административным отношениям со стороны населения².

Сам процесс административно-территориальной реформы непосредственно влияет и на экономические, территориальные, межтерриториальные связи, затрагивая финансово-экономические потоки и способствуя реформированию устоявшихся связей, порождая новые коммуникации.

Кроме того есть тонкости национально-культурного и демографического характера, решение которых зависит от целей реформ и здесь четко нужно понимать, что реформа — это не просто объединение, разъединение, упразднение территорий, как многие представляют в своих рассуждениях, — это масштабный национальный проект, несущий в себе политико-управленческий, социально-экономический, национально-культурный и иные смыслы жизнедеятельности общества и развития страны.

Также у большинства затрагиваемых и задействованных лиц все еще не сформировано ясное понимание глубоких целей и ожидаемых результатов от проведения территориальных реформ, кроме как мыслей о сокращении числа муниципальных служащих, бюрократического аппарата и бюджетных расходов.

Рассматривая хронологию проводимых реформ с момента приобретения независимости республикой, можно отметить, что до 2021 года было разработано четыре концепции реализации административно-территориальной реформы, каждая из которых реализовывалась лишь на определенных этапах, в результате каждая концепция потеряла свою текущую актуальность и была вынуждена остановиться по разным причинам.

Учитывая вышеуказанные проблемы, при реализации процедур реформы в Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года, утвержденной Указом Президента Кыр-

¹ Шадыбеков К.Б. «Территориальное устройство: решить нельзя оставить». Аналитика. <https://kabar.kg/news/territorial-noe-ustroistvo-reshit-nel-zia-ostavit/>.

² Там же.

Кыргызской Республики от 12 октября 2021 года № 435³ (далее — Национальная программа), было отмечено «немедленно провести реформирование административной и региональной структуры и управления в стране, устранить разрывы в развитии тех или иных областей и сосредоточить внимание непосредственно над улучшением уровня роста социально-экономических показателей».

Прежде чем приступить к вопросу реализации процесса реформы немаловажным являлось изучение международной практики и опыта проведения реформ административно-территориального устройства в других странах. Так, Международный опыт административно-территориальных реформ демонстрирует важность комплексного, всеобъемлющего подхода и участия всех уровней управления в их реализации.

Во Франции, например, в 2010 году было начато укрупнение муниципалитетов: из 36 681 муниципалитета их число сократилось до примерно 34 968 к 2020 году. В Германии в 1970-х годах было проведено значительное сокращение муниципальных единиц: количество общин уменьшилось с 24 000 около 8000. В Дании процесс укрупнения коммун начался в 2007 году, когда количество муниципалитетов было сокращено с 271 до 98, сопровождаясь значительными инвестициями в инфраструктуру и обучение кадров, что повысило качество жизни населения. Польский опыт показывает, что децентрализация и усиление местного самоуправления способствуют устойчивому развитию регионов. В Японии реформы включали объединение мелких муниципалитетов: с 1999 по 2010 год количество муниципалитетов сократилось с 3232 до 1727, что позволило повысить эффективность управления. Южная Корея активно использовала механизмы партнерства между государством и частным сектором для реализации региональных проектов. Швеция в 1974 году сократила число муниципалитетов с 848 до 278, что привело к более эффективному распределению ресурсов и улучшению координации между уровнями власти.⁴ Эти примеры подчеркивают, что ключевыми факторами успеха являются гибкость, адаптация к местным условиям и активное участие граждан в процессе реформ.

Результатом сокращения и объединения муниципалитетов в разных странах стало значительное улучшение управления и качества предоставляемых услуг, что послужило более эффективному использованию ресурсов и повышению качества местных услуг, сокращение административных расходов и улучшение координации между уровнями власти, повышение профессионализма местных властей, что улучшило качество жизни населения и в дальнейшем увеличение инвестиций в инфраструктуру и др.

Современное административно-территориальное устройство Кыргызской Республики основано на четырехуровневой системе управления: республика, область, район и айылные аймаки и города. Административно-территориальные единицы страны состоят из 7 областей, 40 районов, 32 городов, в том числе 2 города республиканского значения, и 452 айылных аймаков⁵.

Айылные аймаки страны были неоднородны, существовали диспропорции по количеству населения и по количеству айылов, входящих в состав айылных аймаков, так в одних айылных аймаках порой проживают всего лишь 500 человек, в других численность превышает 45 тысяч и более человек. Также существуют 62 айылных аймака из 452, состоящих только из одного села, в которых численность населения колеблется от 148 до 10 870 человек. В то же время в отдельных регионах страны существуют айылные аймаки, в состав которых входит десять и более сел⁶.

Вместе с тем сложившаяся ситуация в стране потребовало организации современной системы управления путем совершенствования административно-территориального устройства Кыргызской Республики, с целью улучшения экономического состояния айылных аймаков и городов.

³ Указ Президента Кыргызской Республики от 12.10.2021 г. № 435 «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года» г. Бишкек. <https://cbd.minjust.gov.kg/430700/edition/1096469/ru>.

⁴ Ешинаева-Шагдарова Е.Т. Изменения в организации и деятельности региональных и местных органов власти государств Европы вследствие территориальных реформ 2008–2017 гг. в условиях кризиса. Вестник экономической безопасности. № 2. 2018.

⁵ <https://news.com.kg/politika/nachalas-administrativno-territorialnaya-reforma-v-pilotnom-rezhime-na-urovne-gorodov-i-ajylных-ajmakov-prezident-podpisal-ukaz/>.

⁶ Там же.

В рамках осуществления поставленных целей был принят Указ Президента Кыргызской Республики от 18 октября 2022 года № 350 «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства Кыргызской Республики и развитию регионов»⁷, который обязывал разработать проект Закона Кыргызской Республики о новой модели административно-территориального устройства Кыргызской Республики во вновь создаваемых административно-территориальных единицах Кыргызской Республики отвечающий современным потребностям общества и государства.

Для воплощения вышеотмеченных задач было принято решение провести в экспериментальном порядке первоочередные территориальные преобразования на отдельной территории Иссык-Кульской области, точнее на уровне айылных аймаков Тюпского района.

На основании этого решения были приняты Указ Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме» от 28 декабря 2022 года № 414⁸.

Прежде чем начать работу в пилотном режиме государственные органы в течении восьми месяцев осуществляли тщательную работу по объяснению основных целей проводимой реформы, который прежде всего направлен на решение социально-экономических задач по улучшению оказываемых услуг населению на вновь создаваемых территориальных объединениях.

Для более детальной организации мероприятий на отдельной части региона был разработан План действий Кабинета Министров Кыргызской Республики на 2023–2024 годы по реализации Концепции административно-территориальной реформы на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Кабинетом Министров Кыргызской Республики⁹ от 5 апреля 2023 года № 185.

В План действий Кабинета Министров КР были включены 35 задач, 105 мероприятий, обеспечивающих выполнение организационных, правовых вопросов вновь созданных органов местного самоуправления, а также вопросов по подготовке и реализации социально-экономических проектов.

К сожалению, в начале процесса реализации первого пилотного проекта административно-территориальной реформы были непонимание целей проводимой реформы, откровенное нежелание менять сложившиеся устои, привычного образа жизни и порядка.

Следующим шагом в соответствии с Указом Президента КР от 3 апреля 2023 года № 85 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Нарынской области КР в пилотном режиме» 63 айылных аймака Нарынской области на пилотной основе объединены в 27 айылных аймаков¹⁰.

В отличие от реформ, проводимых в Тюпском районе, административно-территориальная реформа в Нарынской области отличалась по масштабу и по содержанию, так как в Нарынской области были организованы муниципальные предприятия по комплексному управлению системой питьевого водоснабжения, ирригации, жайыт комитетов и управлению отходами¹¹.

Успешный исход территориальных реформ в Тюпском районе Иссык-Кульской области и Нарынской области подтвердили правильность выбранной политики и в целом были признаны

⁷ Указ Президента Кыргызской Республики от 18.10.2022 года № 350 «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства Кыргызской Республики и развитию регионов», Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 21 октября 2022 года № 93г. Бишкек. <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10005/edition/1287220/ru>.

⁸ Указ Президента Кыргызской Республики от 28.12.2022 г. № 414. «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме». <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.

⁹ Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики г. Бишкек, от 5.04.2023 г. № 185 «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме от 28.12.2022 г. № 414». https://mineconom.gov.kg/storage/documents/402/1695285246650bffe15d3f_.pdf.

¹⁰ Аналитика. Информация по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике. <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.

¹¹ Там же.

успешными, в итоге было принято решение на основе полученного опыта провести административно-территориальную реформу в других областях страны.

Так, для реализации процессов территориальных реформ в Иссык-Кульской, Таласской, Чуйской, Джалал-Абадской, Баткенской и Ошской областях, в городах Бишкек и Ош был принят Указ Президента Кыргызской Республики от 29 декабря 2023 года № 370 «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики»¹².

Для успешной практической реализации вышеуказанным Указом была утверждена Дорожная карта, в котором обозначены основные пути по реализации вносимых нововведений в территориальное устройство той или иной области и городов Кыргызской Республики.

Поскольку именно Дорожная карта определяет стратегическое видение для проведения реформ административно-территориального устройства, в ней сформулированы общее видение, основные принципы и мероприятия для достижения целей организации современной системы местного самоуправления и совершенствования механизма действий на определенной территории с учетом его особенностей.

Указами Президента Кыргызской Республики (№ 414, № 85 и № 370) 452 айылных аймаков преобразованы в 235 укрупненных айылных аймаков, кроме этого, за счет близлежащих территорий айылных аймаков и населенных пунктов значительно расширены территории городов Кыргызской Республики.

Одним пунктом вышеуказанной Дорожной карты была определена задача в рамках реализации нового административно-территориального устройства обеспечить разработку всеобъемлющего проекта Закона Кыргызской Республики «Об административно-территориальных единицах на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики» (далее — проект Закона).

Сам проект Закона, главным образом, был нацелен на утверждение вновь созданных в результате реформ административно-территориальных единиц по масштабу охватывающих без исключения все регионы Кыргызской Республики.

При разработке проекта Закона были учтены предложения полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в областях, глав местных районных государственных администраций, органов местного самоуправления по вопросам административно-территориального устройства и их границам¹³.

В целом проектом Закона предлагалось утвердить административные границы 235 объединенных айылных аймаков и 33 городов республиканского, областного и районного значения согласно карте-схеме и описания границ¹⁴.

Также проектом Закона предусмотрена норма по утрачиванию прежнего статуса и наименования населенных пунктов, входящих в состав республиканских, областных и районных городов страны.

В целом законодательное закрепление итогов выше отмеченных реформ, начиная с момента обсуждения, рассмотрения в установленном порядке в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики и до подписания Президентом Кыргызской Республики оказалось процессом нелегким. Потребовалось как со стороны непосредственно разработчиков, так и со стороны привлеченных государственных органов тщательно прорабатывать соответствующие аспекты нормотворческой деятельности и учитывать сложившиеся на местах обстоятельства на предмет соответствия нормам законодательства.

Очевидно, что процесс законодательного закрепления — это всего лишь начало долгих процессов масштабной работы по дальнейшему преобразованию государственного устройства

¹² Указ Президента Кыргызской Республики от 29.12.2023 г. № 370 «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики». <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10532/edition/2262/ru>.

¹³ Там же.

¹⁴ https://24.kg/obschestvo/296582_administrativno-territorialnaya_reforma_jogorku_kenesh_odobril_zakonoproekt/.

Кыргызской Республики, при этом в Национальной программе к реформированию систему управления отведено короткое время.

В следующем этапе реформ будет подвергаться изменению система управления на районном, и далее на областном уровне. Кроме этого рассматриваются вопросы организации экономических округов, определяя экономическими центрами города, получившие значительные ресурсы в результате проведенной административно-территориальной реформы.

Таким образом, давно сложившаяся административно-территориальная система Кыргызской Республики, которая за несколько десятков лет оставалась неизменной, в результате проводимой административно-территориальной реформы подвергнута изменению, и эти реформы являются начальным этапом предстоящих преобразований, ведь комплексное представление осуществляемых реформ обусловлено законодательно установленными планами развития Кыргызской Республики по формированию и созданию основ для улучшения благосостояния народа.

Список литературы

1. Ажекбаров К.А., Амангельдиев Д.Дж., О развитии межрегионального сотрудничества в рамках ЕАЭС. Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2024. Т. 23. № 3. С. 9–13. <https://doi.org/10.24182/2073-6258-2024-23-3-9-13>.
2. Шадыбеков К.Б. «Территориальное устройство: решить нельзя оставить». Аналитика. 15.06.2021 г. <https://kabar.kg/news/territorial-noe-ustroistvo-reshit-nel-zia-ostavit/>.
3. Указ Президента Кыргызской Республики от 12.10.2021 г. № 435 «О Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года». г. Бишкек. <https://cbd.minjust.gov.kg/430700/edition/1096469/ru>.
4. Началась административно-территориальная реформа в пилотном режиме на уровне городов и айылных аймаков. Политика. 30.12.2023 г. <https://news.com.kg/politika/nachalas-administrativno-territorialnaya-reforma-v-pilotnom-rezhime-na-urovne-gorodov-i-ajylnyx-ajmakov-prezident-podpisal-ukaz/>.
5. Указ Президента Кыргызской Республики от 18.10.2022 года № 350 «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства Кыргызской Республики и развитию регионов», Опубликован в газете «Эркин Тоо» от 21 октября 2022 года № 93 г. Бишкек. <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10005/edition/1287220/ru>
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 28.12.2022 г. № 414 «Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме». <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.
7. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 5.04.2023 г. № 185 «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики “Об административно-территориальной реформе на уровне айылных аймаков Тюпского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики в пилотном режиме от 28.12.2022 г. № 414”». https://mineconom.gov.kg/storage/documents/402/1695285246650bffe15d3f_pdf.pdf.
8. Аналитика. Информация по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике. <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.
9. Указ Президента Кыргызской Республики от 29.12.2023 г. № 370 «О проведении административно-территориальной реформы в пилотном режиме на уровне айылных аймаков и городов Кыргызской Республики». <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10532/edition/2262/ru>.
10. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 07.02.2024 г. № 52 «Об организации деятельности исполнительных органов местного самоуправления Кыргызской Республики в период проведения административно-территориальной реформы в пилотном режиме». <https://cbd.minjust.gov.kg/7-23760/edition/3282/ru>.
11. Шадыбеков К.Б. Административно-территориальная реформа в Кыргызской Республике: концептуально-правовые подходы реформирования. Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018 г. № 4 (35). С. 55–66.
12. «За» и «против» административно-территориальной реформы: международный опыт и перспективы Кыргызской Республики. Научно-популярный журнал Муниципалитет, 2020 г. № 7-8 (93-94). Бишкек. <https://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2204.html>.

References

1. Ajekbarov K.A., Amangeldiev D.Dzh. On the development of interregional cooperation within the framework of the EAEU. Scientific notes of the Russian academy of entrepreneurship. 2024. Т. 23. № 3. P. 9–13. <https://doi.org/10.24182/2073-6258-2024-23-3-9-13>.
2. Shadybekov K.B. «Territorial structure: it cannot be solved». Analytics. 06.15.2021. <https://kabar.kg/news/territorial-noe-ustroistvo-reshit-nel-zia-ostavit/>.
3. Decree of the President of the Kyrgyz Republic dated 12.10.2021 № 435 «On the National Development Program of the Kyrgyz Republic until 2026». Bishkek. <https://cbd.minjust.gov.kg/430700/edition/1096469/ru>.
4. Administrative and territorial reform has begun in a pilot mode at the level of cities and rural aimags. Politics. 12.30.2023. <https://news.com.kg/politika/nachalas-administrativno-territorialnaya-reforma-v-pilotnom-rezhime-na-urovne-gorodov-i-ajylnyx-ajmakov-prezident-podpisal-ukaz/>.
5. Decree of the President of the Kyrgyz Republic dated 10.18.2022 № 350 «On further measures to improve the administrative and territorial structure of the Kyrgyz Republic and the development of regions», Published in the newspaper «Erkin Too» dated October 21, 2022 № 93 Bishkek. <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10005/edition/1287220/ru>.
6. Decree of the President of the Kyrgyz Republic dated 12.28.2022 № 414 «On administrative and territorial reform at the level of the ayyl aimags of the Tyupsky district of the Issyk-Kul region of the Kyrgyz Republic in pilot mode». <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.
7. Resolution of the Cabinet of Ministers of the Kyrgyz Republic dated 04/5/2023 № 185 «On the implementation of the Decree of the President of the Kyrgyz Republic “On administrative and territorial reform at the level of the ayyl aimags of the Tyupsky district of the Issyk-Kul region of the Kyrgyz Republic in pilot mode dated 12.28.2022. № 414”». https://mineconom.gov.kg/storage/documents/402/1695285246650bfff15d3f_pdf.pdf.
8. Analytics. Information on the implementation of administrative and territorial reform in the Kyrgyz Republic. <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/432/sub/437>.
9. Decree of the President of the Kyrgyz Republic dated 12.29.2023. № 370. «On conducting administrative and territorial reform in a pilot mode at the level of ayyl aimags and cities of the Kyrgyz Republic». <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10532/edition/2262/ru>.
10. Resolution of the Cabinet of Ministers of the Kyrgyz Republic dated 07.02.2024 № 52 «On the organization of activities of executive bodies of local self-government of the Kyrgyz Republic during the period of administrative and territorial reform in the pilot mode». <https://cbd.minjust.gov.kg/7-23760/edition/3282/ru>.
11. Shadybekov K.B. Administrative and territorial reform in the Kyrgyz Republic: conceptual and legal approaches to reform. Bulletin of Voronezh State University. Series: Law. 2018 № 4 (35). Pp. 55–66.
12. «For» and «against» administrative-territorial reform: international experience and prospects of the Kyrgyz Republic. Popular Science Magazine Municipality, 2020 No. 7-8 (93-94). Bishkek. <https://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2204.html>.