

УДК 342.26

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

К. Б. Шадыбеков

*Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики*

Поступила в редакцию 8 сентября 2018 г.

Аннотация: рассматриваются исторические, правовые предпосылки административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике. Анализируются концептуальные подходы поэтапной подготовки и реализации, проблемы и особенности национального контекста административной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, государственные органы, местная администрация, местное самоуправление.

Abstract: *the article considers historical, legal preconditions for administrative-legal reform in the Kyrgyz Republic. There are analyzed conceptual approaches to gradual preparation and implementation, issues and specifics of national context of administrative reform.*

Key words: *administrative-territorial reform, state bodies, local administration, local self-government.*

Административно-территориальная организация государственного устройства является одним из существенных признаков государственности, поэтому не случайно, что этому вопросу во все времена уделяли особое внимание.

Со времени обретения суверенитета и независимости административно-территориальная реформа является актуальной для Кыргызской Республики. В отдельные периоды своего развития национальная политическая воля начать территориальную реформу становилась наиболее высокой, однако различные субъективные и объективные обстоятельства постоянно отодвигали либо убеждали политическое руководство подходить к этому вопросу поэтапно, минимизируя возможные риски и последствия.

По истечении более четверти века суверенного развития данный вопрос так и остается политически актуальным и концептуально открытым для республики. Прежде чем рассмотреть существовавшие за эти годы концептуально-правовые подходы, остановимся на некотором понятийном содержании сущности административно-территориальной реформы.

В структуре государственности, как отмечают в науке и литературе, важна организация государственной власти, способы взаимоотношений между разными территориальными уровнями управления государства. Поэтому административно-территориальная реформа непосредствен-

но затрагивает государственное устройство, которая понимается как «внутренняя организация государственной власти и принцип деления государства на отдельные части, показывающий взаимоотношения центральных и местных государственных органов»¹.

В других источниках дается иная формулировка: «порядок взаимоотношений центральных государственных органов власти и управления с органами региональной власти и местного самоуправления»². Либо же «территориальная организация государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями»³.

Если рассмотреть термин «административно-территориальная реформа» семантически, разложив его на отдельные смысловые единицы, то в основе термина будут три понятия: администрация, территория, реформа. Согласно словарям, «администрация» характеризует особенность управления; «территория» – пространство (земля), в пределах которой действует управление, а «реформа» – преобразование, изменение.

Исходя из этого, сформулируем понятие «административно-территориальная реформа» как изменение процесса управления территориями, преобразование центральных и территориальных органов власти по повышению их взаимодействия в достижении стратегических задач развития, обеспечения безопасности и управляемости государства в целом и его составными частями.

Административно-территориальное устройство часто отражает определенные национальные особенности естественного, исторического, национального и иного характера государства. Причем ключевыми являются такие, как:

– административный признак – особенность управления и взаимоотношения центра и территорий, степень централизации или децентрализации;

– территориальный признак – способ территориального деления и внутренняя территориальная структура (строение) государства.

По внутреннему строению, т. е. территориальному признаку, государства различаются отсутствием или наличием количества территориальных звеньев (ступеней) управления в большинстве своем от двухступенчатого уровня до четырех или выше.

По взаимоотношению центра и территорий (административному признаку) отличаются с максимальной зависимостью от центра и относительной самостоятельностью, децентрализованным государственным управлением и развитым местным самоуправлением.

В Кыргызстане административно-территориальное устройство складывалось в процессе исторического развития государства с учетом интересов населения в тот или иной период. Проведение административно-тер-

¹ Государственное и муниципальное управление : терминологический словарь / под общ. ред. К. Б. Шадыбекова. Бишкек, 2014. С. 356.

² Сырых В. М. Основы правоведения : учеб. пособие. М., 1998. С. 13.

³ Теория государства и права : учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2006. С. 100.

риториальных реформ в стране имеет длительную историю, со времени вхождения в состав Российской империи – и в дальнейшем – одной из республик Советского Союза. В частности, в 1923 г. в СССР началась административно-территориальная реформа, вместо прежнего территориального деления (губернии, уезды, волости) по всему союзу были введены новые административно-территориальные единицы (края, области, округа, районы), границы которых устанавливались в соответствии с экономическими особенностями отдельных территорий.

Целью реформы было сокращение числа административно-территориальных единиц, упрощение и удешевление аппарата управления. Эти территориальные преобразования затронули и Кыргызстан⁴.

Предметом настоящей статьи является рассмотрение концептуальных подходов к проведению административно-территориальной реформы суверенной страны, поэтому за основу возьмем период суверенного, независимого развития Кыргызской Республики с 1991 г., как время ухода от централизованной советской опеки и принятия самостоятельных управленческих решений.

В Кыргызстане, являющимся унитарным государством, административно-территориальное деление включает в себя области, районы, города и села. Организация управления представляет собой четырехзвенную систему: республика – область – район – первичный уровень (город, село). В частности, современный Кыргызстан насчитывает 7 областей – Чуйская, Иссык-Кульская, Баткенская, Ошская, Джалал-Абадская, Нарынская, Таласская, а также 2 города республиканского подчинения – г. Бишкек со статусом столицы и г. Ош. В республике 40 районов, порядка 31 города, примерно 1834 сельских населенных пунктов, входящих в 459 айылных (сельских) округов⁵.

⁴ Кыргызстан неоднократно занимался административно-территориальным обустройством. В частности, с начала советской территориальной реформы в 1923 г., в Кыргызстане, если брать территориальный региональный уровень, также возникли округа (1924–1926 гг.); после были образованы семь кантонов (Джалал-Абадский, Каракольский, Нарынский, Ошский, Таласский, Фрунзенский, Чуйский) с 52 волостями. В 1938 г. вновь вернулись к округам, с 1939 по 1959 г. – к областям (в количестве шести), которые в 1959 г. были упразднены, за исключением одной Ошской, к 1990 г. вернулись снова к шести областям, в 1999 г. появилось уже семь областей. Не менее частые изменения происходили и на районном уровне: в 1929 г. в республике было 23 района, в 1939-м – 45, в 1964-м – 21, в 1980-м – 40, в 1990 г. – 43 района, ныне – 40 районов (см.: История Киргизской ССР. Т. 1. Фрунзе, 1968 ; *Нурбеков К.* История государства и права Киргизской ССР. Ч. 1. Фрунзе, 1965 ; *Карашев А. А., Тарбинский О. С.* Местное самоуправление в Кыргызстане и за рубежом : словарь-справочник. Бишкек, 2002).

⁵ До 2008 г. число поселковых и сельских административно-территориальных единиц насчитывало 472 единицы, после уменьшилось до 459 в результате принятия соответствующего закона. Территории, имевшие, с одной стороны, статус самостоятельной административной единицы, а с другой – входившие в состав административных границ города, были законодательно оптимизированы в пользу утраты административной самостоятельности.

По сути, административно-территориальное деление республики не претерпело существенных изменений со времен Советского Союза, когда территориальными единицами считались: области, районы, города, поселки, территории сельских Советов, включающих одно или несколько сел. Вместе с тем в последние годы широко обсуждаются проблемы оптимизации государственного устройства, ибо многоступенчатый механизм управления требует определенного совершенствования. Однако поиск эффективной системы территориального устройства, определения оптимального сочетания «естественных» и «искусственных» территорий до сих пор является политически открытым вопросом.

За годы независимости в Кыргызстане предпринимались попытки кардинального реформирования административно-территориальной системы страны несколько раз – в 90-х гг. прошлого столетия, в 2005–2010 гг. и позднее, в 2012–2017 гг. Фактически процесс реформирования административно-территориального устройства носил перманентный характер в виде частичных изменений на тех или иных уровнях управления, проведения территориальных реорганизаций.

Анализ публичного пространства свидетельствует, что в основном обсуждение ведется вокруг перехода с ныне четырехзвенного территориального управления (если рассматривать формулу центр–область–район–город, село) к трехзвенному уровню (центр–регион–город, село). К примеру, по мнению видного общественного деятеля Т. Э. Омуралиева, идеи и предложения к реформе территорий можно группировать следующим образом: а) упразднение области; б) упразднение района; в) создание нового территориального образования вместо упразднения областей и районов.

В самом начале суверенного развития основанием для обновления административно-территориального устройства республики стало время обретения независимости, развал советской политической конструкции и необходимость замены одних институтов власти и управления (преимущественно партийных) на другие.

Этот период по результатам изучения политико-правового пространства можно охарактеризовать условно как *внедрение концепции муниципализации или децентрализованного подхода* к административно-территориальному устройству страны.

Базисом децентрализованного подхода стало местное самоуправление, получившее признание в конце советского периода и мощную политическую поддержку в начале становления кыргызской суверенной государственности.

Статус независимого Кыргызстана потребовал пересмотра многих направлений развития страны и, как следствие, принятия 5 мая 1993 г. Конституции нового образца, которая впервые конституционно закрепила местное самоуправление как один из публичных институтов управления и власти.

Конституционная реформа, направленная на реформирование общественной жизни и, следовательно, системы местной власти подвигло

власти на кардинальные перемены в этой сфере. Началом стали указы Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 г. и «Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 г. Согласно им планировалось осуществить реформу территориальной власти и управления в два этапа.

Первый этап включал в себя реформирование органов власти на уровне городов, поселков и сел, ибо именно на этом первичном уровне проживает и обеспечивается жизнедеятельность населения, т. е. местное сообщество, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения через свои представительные и другие органы. Преобразования на областном и районном уровне по Указу о реформе местного самоуправления от 18 августа 1994 г. должны были пройти вторым этапом, поскольку местное самоуправление на уровне районов, областей и города Бишкека осуществляется на основе объединений местных сообществ и производно от них, вопросы его реорганизации могут быть решены только после формирования местного самоуправления на базовом уровне. Поэтому районы и области Кыргызской Республики признавались согласно Положению «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», утвержденному Указом Президента КР от 22 сентября 1994 г., «территориальными объединениями местных сообществ» (п. 3 Положения).

С учетом новых принципов территориальной организации управления строилась и дальнейшая административно-территориальная политика. С 1995 по 2001 г. на всех административно-территориальных единицах первичного уровня (города, поселки, села) местные органы власти и управления были преобразованы в органы местного самоуправления, введена выборность руководителей местного самоуправления, создана ресурсная база местного самоуправления за счет передачи в муниципальную собственность государственных объектов, проведена бюджетная децентрализация, закреплена законодательной базой организационная, финансово-экономическая устойчивость новых институтов территориальной власти.

Концепция муниципализации и децентрализации власти нашла отражение в программных документах страны, став стратегическим ориентиром и одним из основных направлений реформирования системы публичного управления в центре и на местах. В частности, такими стратегическими документами стали: утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 августа 1999 г. «Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999–2001 годы». Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года, принятая в 2001 г. на Национальном собрании, где в главе 4.1 определили «проводить целенаправленную политику децентрализации и реорганизации исполнительной власти...». В реализацию этой политики Указом

Президента Кыргызской Республики 17 декабря 2002 г. была утверждена Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года».

Для продолжения территориальных реформ на уровне района и области требовалось изменить конституционную норму: фразу «Исполнительную власть в областях, районах и городах осуществляет местная государственная администрация» (ст. 76 Конституции КР от 5 мая 1993 г.) изменили на референдуме в феврале 2003 г., исключив понятия «область», «район»: «Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация». Таким образом, была подготовлена конституционная почва для начала второго этапа реформ.

Для исполнения задуманной идеологии 13 марта 2004 г. был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении в Иссык-Кульской области пилотного проекта «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления», на основе которого в двух районах (Джеты-Огузский и Тонский районы Иссык-Кульской области) необходимо было осуществить пилотный проект. Суть его заключалась в упразднении районных государственных администраций и районных кенешей (районных советов депутатов) и организации управления в районе на принципах самоуправления. Указом утверждалось Положение «Об органах самоуправления районного (вторичного) территориального уровня», согласно которому в пилотном районе для управления делами районного значения на децентрализованных началах должны были образовываться органы самоуправления вторичного территориального уровня, состоящие: а) из представительного органа – районного кенеша, формируемого из числа депутатов сельских и поселковых кенешей района; б) коллегиального органа – правления района; в) исполнительного органа – районного исполнительного комитета. Полномочным представителем государственной власти на самоуправляемой районной территории становился бы глава областной государственной администрации – губернатор области.

Вместе с тем субъективные и объективные обстоятельства 2005 г. (смена власти) стали препятствием для продолжения концепции муниципализации. После 2005 г. вопросы административно-территориального устройства снова стали предметом обсуждений и выработки альтернатив территориальной реформы, поэтому в рамках работы Комиссии по выработке предложений по оптимизации административно-территориального устройства Кыргызской Республики⁶ прорабатывались различные варианты. Комиссия предложила несколько основных решений оптимизации административно-территориального устройства страны:

– сохранение действующего административно-территориального устройства с перераспределением функций между уровнями управления;

⁶ Распоряжение Президента Кыргызской Республики от 26 марта 2007 г. № 62.

- сохранение областного уровня с упразднением районного звена управления;
- сохранение районного уровня с упразднением областного звена управления;
- упразднение областного и районного звеньев управления, создание новой административно-территориальной единицы на базе укрупненных районов.

Из них приоритетным для рассмотрения был предложен вариант административно-территориального устройства на базе трех уровней управления: центр – средний уровень – низовой уровень. В качестве среднего уровня считалось целесообразным принять новую административно-территориальную единицу с примерными названиями в виде: округ, район (как более привычное название), аймак, улус, кантон. Условные «округа» планировалось образовать на базе укрупнения существующих районов с полным упразднением таких административно-территориальных единиц, как области.

Академические круги, принимавшие участие в этом вопросе (Т. Койчуев, Т. Бобушев, Т. Дыйканбаева и др.), выдвинули идею поставить в основу административно-территориального обустройства концепцию экономического районирования, укрупнения территорий на принципах экономической специализации и хозяйственных связей. В частности, с учетом современной специализации хозяйств, особого сочетания отраслей и перспектив развития производительных сил в пределах республики предлагалась следующая схема экономического районирования страны: а) Северный экономический район (в рамках Таласской, Чуйской и Иссык-Кульской областей); б) Центральный экономический район (в пределах Жалал-Абадской и Нарынской областей); в) Южный экономический район (в рамках Ошской и Баткенской областей). Эти экономические районы рассматриваются как республиканские территориальные округа, имеющие больше экономико-территориальное чем политико-административное значение. По мнению ученых, в ходе административно-территориальной реформы могут быть преобразованы 7 областей в 3 республиканских территориальных округа, 40 районов в 18 региональных территориальных структур управления. Либо же создание среднего звена управления в виде 16 административных округов (аймака) с учетом того, что административно-территориальное деление должно обеспечивать целостность административно-территориальной единицы в хозяйственном отношении, а также соответствовать возможностям местной власти осуществлять управление в данном масштабе.

В предлагаемой модели особая роль, на взгляд ученых, должна была принадлежать формированию «коридоров экономического роста» и созданию территориально-производственных комплексов. Концепция экономического районирования базировалась на территориальном управлении производством и распределении ресурсов, на обеспечении возможности создания новых крупных хозяйственных комплексов и проведение внутритерриториальной специализации.

Предложения Комиссии по оптимизации административно-территориального устройства стали основой для принятия Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 г. № 333.

Стержневой частью данного подхода стала *концепция функционального перераспределения* с оптимальным сочетанием роли централизованного государственного управления и децентрализованного местного самоуправления. Одновременно, как говорилось в Указе, – «данная реформа предполагает взвешенный подход, обеспечение преемственности власти, недопущение ослабления управляемости территориями и потери функций при реорганизации структур управления. Следует также учесть, что нынешние административные границы регионов исторически сложились десятки лет назад, основаны на идентичности традиций и уклада жизни местных сообществ»⁷.

Фундаментальными принципами должны были стать: поэтапное реформирование территорий путем их укрупнения на основе экономического районирования в направлении перехода к трехступенчатой системе управления. В частности, согласно указу, проведение реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики должно пройти в три этапа:

I этап – 2007–2008 гг. – административная реформа на областном уровне, заключающаяся в сокращении числа областных структур государственных органов путем перераспределения задач и функций, разграничения государственных и муниципальных услуг, отделения функций политики от функций хозяйствования;

II этап – 2009–2010 гг. – административная реформа посредством укрупнения административно-территориальных единиц на основе объединения отдельных районов и территорий отдельных айльных кенешей с учетом соблюдения принципов экономического районирования и доступности государственных и муниципальных услуг для граждан;

III этап – 2010–2011 гг. – совершенствование административно-территориального устройства Кыргызской Республики с переходом от четырехуровневой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций.

Анализ реализации запланированных задач свидетельствовал, что основные усилия государства пришлось на I этап реформы, когда были ликвидированы многие областные структуры управления. Однако со временем отдельные из них трансформировались в межрегиональные структуры управления, а некоторые были восстановлены. Вопросы последующего этапа коснулись фактически только ряда айльных (сельских) аймаков (округов), вошедших в состав городов республиканского и областного значения.

⁷ О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике : указ Президента КР от 4 июля 2007 г. УП № 333.

Между тем первым сигналом, что заявленный концептуальный подход станет декларационным, можно считать принятие практически через год после анонсирования указом административно-территориальной реформы Закона Кыргызской Республики «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» от 25 апреля 2008 г. № 65.

Закон впервые в истории суверенной республики узаконил понятие, принципы и порядок административно-территориального устройства Кыргызской Республики. Так, законом определялось, что «административно-территориальное устройство Кыргызской Республики – это деление территории на административно-территориальные единицы в целях организации эффективного государственного управления и местного самоуправления». К таким административно-территориальным единицам согласно ст. 4 закона относились: область, район, город, аильный округ.

Исторический шанс законодательно заложить новую территориальную философию был заменен на фактическое признание существующих реалий административно-территориального устройства. В итоге концепция функционального перераспределения также не достигла своей цели, частичные преобразования, субъективные обстоятельства и отсутствие сильной политической воли стали причиной отмены в 2010 г. соответствующего указа.

Очередная попытка подойти к административно-территориальной реформе представилась после 2010 г.: конституционная реформа, новое политическое обустройство снова заострили внимание на вопросах государственного устройства. Так, распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 27 августа 2011 г. № 413 анонсируется образование рабочей группы по подготовке концептуальных предложений по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике.

В рамках деятельности группы были проанализированы причины неудач и незавершенности предыдущих реформ. Вероятнее всего, отмечалось в выводах группы, это было связано с высоким уровнем противодействия со стороны местных элит, социальное положение которых тесно связано с их местом в иерархии власти. Были сформулированы основные проблемы системы административно-территориального устройства страны:

- отсутствие единой, доступной и качественной системы оказания государственных услуг населению;
- функциональная и ресурсная слабость органов местного самоуправления;
- отсутствие институтов выявления и реализации в государственном управлении национальных интересов и интересов территориальных, этнических, профессиональных и других сообществ;
- функциональная необоснованность и избыточный характер правительственных структур и центральных органов управления;
- наличие с точки зрения целей развития необоснованных и ненужных территориальных уровней управления;

– отсутствие практически реализуемой стратегии и механизмов управления развитием регионов.

Впервые были обозначены проблемы, затрагивающие широкий комплекс управленческих и стратегических рамок развития. Отсюда и тезис о необходимости синхронизации реформ на верхнем и территориальном уровне управления, т. е. система управления по всем вертикалям от центрального аппарата ведомства до территориального подразделения должна быть интегрирована в реформу административно-территориального устройства⁸.

Предложенный концептуальный *принцип сбалансированного управления* лег в основу новой Концепции реформирования административно-территориального устройства Кыргызстана, утвержденной решением Правительства в 2012 г.

Предстоящая административно-территориальная реформа должна была быть направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления, усиление потенциала регионов и повышение благосостояния населения, в том числе с учетом укрупнения территориальных единиц, выбора мест управленческих центров, доступности оказываемых государственных и муниципальных услуг населению, финансового обеспечения новых административно-территориальных единиц.

Для достижения цели была поставлена задача синхронизировать проведение административной и административно-территориальной реформ с вопросами оптимизации кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы, гармонизации законодательства, а также обеспечения последовательности действий по переходу к модели организации управления на территории страны, отвечающей целям ее развития.

В Концепции был учтен прежний опыт территориального реформирования, поэтому признавалось, что административно-территориальная реформа «достаточно длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества», когда «поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям»⁹.

Предложенная модель территориальной реформы фактически могла считаться подготовительной, создающей условия для последующего финального завершения административно-территориального устройства.

⁸ Одним из вариантов организации территориального управления группой предлагался переход на двухуровневую систему устройства: центральный и первичный уровни (города, айыльные аймаки (сельские округа), т. е. уровень местного самоуправления). В этой конструкции должны были быть упразднены все промежуточные звенья территориального управления (области и районы). А для реализации функций развития регионами и обеспечения контроля предлагалось образовать соответствующие Дирекции по развитию.

⁹ Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике : утверждена постановлением Правительства КР от 23 марта 2012 г. № 198.

Поэтому она предусматривала, так же как и предыдущие, поэтапный характер, но уже с конкретными действиями по вертикали и горизонтали управления, развитию потенциала регионов, ликвидации бюрократических барьеров для бизнеса, устранению излишнего и неэффективного административного регулирования, развитию эффективного государственно-частного партнерства на местном уровне.

Первый этап административно-территориальной реформы (2012–2014 гг.) предполагал: образование института полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в регионе; упразднение районных кенешей (районных советов); преобразование поселков городского типа; совершенствование деятельности народных курултаев; финансовую децентрализацию; обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг для населения; повышение ответственности и оптимизация функций на территориальных уровнях управления; совершенствование оценки и мониторинга реализации государственных программ и эффективности управления; создание устойчивой системы повышения кадрового потенциала.

На II этапе реформы (2014–2016 гг.) было запланировано осуществление таких мер, как укрупнение аильных аймаков; укрупнение районов; оптимизация органов управления на областном уровне.

И III этапом (2017 г.) должно было стать законодательное закрепление нового административно-территориального устройства.

Сбалансированный подход к реформе начал масштабно реализовываться по всей вертикали власти и управления, в частности удалось:

- образовать институты полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях с соответствующими аппаратами на базе государственных администраций областей;

- преобразовать 19 поселков городского типа, из них шесть – в города, 13 – в аильные аймаки;

- закрепить законодательно бюджетную децентрализацию и двухуровневую бюджетную систему;

- начать реформу системы предоставления услуг населению;

- упразднить многие учреждения на областном уровне;

- внедрить систему мониторинга и оценки эффективности, интегрировать в единые процедуры системы государственной и муниципальной службы;

- ввести новые принципы оплаты труда для государственных и муниципальных служащих, заложить основы для организации межтерриториальной ротации и др.

Практически создавались условия для последующих действий по административно-территориальной реформе.

Между тем новая система административно-территориального устройства, особенно переход к ней, будет сопровождаться определенными рисками. Наиболее существенным из них, как отмечалось в самой Концепции, является противодействие реформе и новым отношениям

со стороны определенных групп общества. Более того, именно законодательные риски были отнесены Концепцией к одним из основных барьеров, которые возникнут при ее реализации. Ибо сложное политическое устройство уже требовало консолидации всех политических сил, прежде всего Парламента страны в проведении территориальной реформы.

Кроме того, по мнению автора и многих независимых экспертов, участвовавших в этом процессе (А. В. Третьяков, А. Н. Мадеюев, В. Б. Богатырев, Ж. Т. Балтагулов, О. С. Тарбинский, С. К. Мурзаев и др.), вышеуказанные и другие факторы в большинстве определяли низкую динамику подобных реформ, которые довольно часто упирались в завершение очередного выборного цикла. Выборный цикл, имея особое влияние на политическое пространство, по понятным причинам, не позволял доводить до конца такие инициативы. И на этот раз выборные процессы по формированию нового Парламента 2015 г., а в последующем выборы Президента 2017 г. отложили на неопределенное время решение важной для целей развития страны, но политически острой административно-территориальной реформы.

Объявленный Президентом 2018 год – годом развития регионов и их специализации, существующая политика развития городов-точек роста, двухуровневая бюджетная система, возможная концентрация функций и ресурсов на уровне районов и другие действия, становятся, как нам представляется, предпосылками к подготовке новой волны административно-территориальной реформы. Поэтому все предыдущие попытки можно признать определенной капитализацией времени, методологии, ресурсов, базисных условий и профессионального потенциала для более успешного и системного продолжения территориальной реформы.

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

Шадыебеков К. Б., кандидат юридических наук, доцент, заведующий отделом государственной службы Аппарата Правительства Кыргызской Республики

*E-mail: shadybekov@mail.ru
Тел.: 0(996)770901109;
0 (996) (312) 62-53-42*

Academy of Public Administration under President of the Kyrgyz Republic

Shadybekov K. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor Head of Civil Service Department of Government's Office of the Kyrgyz Republic

*E-mail: shadybekov@mail.ru
Tel.: 0(996)770901109;
0 (996) (312) 62-53-42*