

*Нурматова Г.А.*

## ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Один из важнейших элементов демократизации - установление новой демократической муниципальной системы. Реформа местного самоуправления - важная часть трансформации политической системы, один из основных элементов политических перемен, а также условие экономического и социального развития многих стран, и в том числе для Кыргызстана. Среди употребляемых исследователями формальных показателей степени демократичности политической системы, уровень развития местного самоуправления занимает одно из основных мест. Реформа местного самоуправления в постсоциалистических странах преобразует в целом всю систему властных отношений и может послужить мощнейшим источником положительных изменений в целом. Местное самоуправление представляет собой пограничный институт между гражданами и государством, оно способствует формированию и развитию гражданского общества, которое является фундаментальной основой консолидированной демократии. Поэтому процессы общих трансформаций закономерным образом должны сопровождаться развитием местного самоуправления. Успешное проведение реформы местного самоуправления возможно только при системном подходе, основанном на понимании места и роли этого института в политической системе, учёте всего комплекса правовых, организационных, политических, экономических, социальных и других факторов, влияющих на процесс реформирования и взаимосвязи с государством и гражданами.

Демократизация общества через местное самоуправление, на наш взгляд, должна опираться на единство государства и местных сил, а местное самоуправление не должно быть в стороне от задач государственного строительства, государственных нужд и более того - вне контроля государства.<sup>1</sup> Демократия по своей глубинной сути равнозначна народовластию. Человеческий фактор важно эффективно соединить с системой управления сверху донизу. Это означает перенос тяжести в проведении демократических преобразований на места, все большую опору на местное самоуправление. Институты местного самоуправления были вызваны к жизни демократизацией общества, необходимостью децентрализации власти и решения вопросов местного значения, для развития местных территорий.

Разрушение организационных, финансово-хозяйственных связей между центром и регионами выявило невозможность осуществления жесткого контроля со стороны власти такие государственные учреждения как: школы, больницы, библиотеки, клубы в связи с отсутствием ухода за ними стали приходить в запустение. В этих условиях появилось необходимость заполнения «вакуума» власти, воз-

никшей на местах. Оптимальным вариантом явилась организация местного самоуправления.

Как отмечает академик НАН Кыргызской Республики А.А.Кутанов, - «местное самоуправление является демократической формой осуществления принадлежащей народу власти, составляет одну из основ конституционного строя Кыргызской Республики и действует наряду с государственной властью»<sup>2</sup>.

В Конституции Кыргызской Республики отмечается, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, разделения властей, разграничения функции государственной власти и местного самоуправления (статья 7)<sup>3</sup>.

Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый на заре государственного суверенитета, стал хронологически первым в истории современного Кыргызстана нормативным правовым актом, заложившим основы для преобразования местной власти по демократическому образцу<sup>4</sup>. Закон формально ликвидировал иерархию системы территориальных, представительных органов, установив, что местные кенешы являются представительными органами местного самоуправления и избираются гражданами, и что вышестоящие органы власти и управления не вправе вмешиваться в решение вопросов, входящих в компетенцию местных кенешей.

В первой редакции Закон предоставил местному самоуправлению большие права, в том числе в сфере исполнительно-распорядительной деятельности.

Очередные поправки, внесенные 4 марта 1992 года, отменив это ограничение, поставили местное самоуправление в еще более жесткие рамки, благодаря чему сфера компетенции последнего существенно сузилась<sup>5</sup>.

Обосновав необходимость реформы и организации новой системы управления территориями, Президент Кыргызской Республики внес на рассмотрение Жогорку Кенеша проект Закона. Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», который был принят 4 марта 1992 г<sup>6</sup>. И с этого момента в

<sup>2</sup> Современное состояние МСУ в КР. Под ред. А.А.Кутанова. Б., 2002 -14 с. Выпуск 1.

<sup>3</sup> Конституция КР ст.7 п.1 -2с. ( в редакции от 15 января 2007г. №2).

<sup>4</sup> Закон Республики Кыргызстан «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19.04 1991 (в редакции от 19.12.1991).

<sup>5</sup> Закон Республики Кыргызстан «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19.04.1991. (в редакции 04.03.1992).

<sup>6</sup> Закон Республики Кыргызстан «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19.04.1991г. (в редакции от 04.03.1992).

<sup>1</sup> Чудаков М.Ф. Понятие местного самоуправления и управления // www.strategy.kz.

Кыргызстане на местах параллельно стали действовать два института власти:

- 1) местные кенешы;
- 2) местные государственные администрации.

Закон ввел дуалистический принцип организации системы местной власти. Эта система включала: а) местные кенешы, органы территориального общественного самоуправления, а также, местные референдумы, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии; б) органы исполнительной власти на соответствующей территории – «местные государственные администрации».

Реформа территориальных основ власти активизировалась лишь в 1994 году и продолжается до сих пор. Основателями института местного самоуправления, которые внесли большой вклад в реформирование местного самоуправления Кыргызской Республики – президент Конгресса – союза местных сообществ КР Т.Э. Омуралиев и советник премьер – министра по делам местного самоуправления и децентрализации Т. Кошоев. Был создан при Правительстве Кыргызской Республики, министерство по делам местного самоуправления и регионального развития, позже переименовалась в Национальное агентство по делам местного самоуправления. При Национальном агентстве по делам местного самоуправления образованы:

- 1) представительные органы;
- 2) исполнительно-распорядительные органы.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность, управляют делами местного значения.

Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории айильного, поселкового, городского кенешей, которых объединяют общие интересы в решении под свою ответственность вопросов местного значения, действуют через свои:

- представительные органы;
- исполнительно-распорядительные органы;
- другие органы.

В этом же году Указом Президента от 18 августа было определено, что реформа местного самоуправления будет осуществляться в два этапа<sup>7</sup>.

- «Первый этап должен включать в себя реформу на уровне местных сообществ айлов (сел), поселков и городов - по месту постоянного жительства и повседневной жизни населения. Его следует провести безотлагательно - в течение двух-трех месяцев.

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. Этот второй этап реформы должен занять примерно полгода».

Как отмечает Т. Омуралиев, президент Конгресса - союза местных сообществ КР,- «несмотря на эти требования Указа, оба этапа реформы затянулись и

заняли гораздо более длительное время. Первый этап (вернее, только начальная его часть, заключающаяся в первичных организационно-правовых преобразованиях) началась в 1995 году и завершилась в 2001 году:

-в 1995 году на принципы местного самоуправления была переведена столица республики - город Бишкек;

-в 1996-ом - сельские населенные пункты;

-в 1998-2001 годах - города районного подчинения; в 2001 году - города областного подчинения»<sup>8</sup>.

Статьей 95 Конституции устанавливалось, что «местными кенешами являются: областные, районные, городские, районные в городах, городские районного подчинения, поселковые и айильные кенешы, составляющие единую систему представительных органов местного самоуправления»<sup>9</sup>. Председатели айильных и поселковых кенешей являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации.

Указом Президента Кыргызской Республики от 22 августа 1994 года была создана комиссия по реформе местного самоуправления, которая приступила к разработке концепции развития самоуправления. Комиссия подготовила проект Положения об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике, который был утвержден Указом Президента от 22 сентября 1994 года.

В то же время в ходе реформы были достигнуты определенные успехи, так как организационному преформлению подверглась система и практика управления во всех населенных пунктах. Так, вместо местной государственной администрации, в городах в качестве исполнительно-распорядительных органов при местных кенешах были образованы мэрии (в городе Бишкеке и в городах в составе области), городские управы (в городах в составе района), айыл окмоту (в сельских муниципалитетах).

Принятые 12 января 2002 года новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», 15 марта 2002 года Закон «О коммунальной собственности на имущество», 5 июля 2002 года Закон «О судах аксакалов», 25 сентября 2005 года Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления», 21 февраля 2005 года Закон «О жааматах (общинах) и их объединениях», 28 июня 2006 года

Итоги семнадцатилетнего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике свидетельствуют о том, что к началу 2007 года была создана необходимая организационно-правовая база, начали функционировать первые институты самоуправления.

Еще одним крупным завоеванием местного самоуправления - новую страницу в развитии местного самоуправления открыло переход республики с 2007 года на двухуровневый бюджет, республикан-

<sup>8</sup> Подробнее см. : Государственные и муниципальные финансы. / Под ред. Г.Б. Поляка. / М., 2004г. - 60 [http://www.parohod.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=653&ccdate=9-2006](http://www.parohod.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=653&ccdate=9-2006)

<sup>9</sup> <http://www.open.kg/ru/materials/math> local gov 54.

<sup>7</sup> Указ Президента КР «О реформировании МСУ в КР» от 18.08.1994.

ский и местный бюджет. До этого существовала четырехуровневая система: республиканский, областной, районный и местный.<sup>10</sup>

Как отмечает заместитель министра экономики и финансов А. Кожошев, - «Смысл и главная цель перехода на двухуровневый бюджет – передача управления бюджетом местным органам самоуправления, повышение их роли и ответственности. Дело в том, что из цепочки бюджетных отношений между республиканским и местным бюджетом убрали области и районы. Теперь айыл-окмоту, поселки и города будут сами собирать оставляемые им 8 видов налогов. Будет возможность заранее спрогнозировать свой доход»<sup>11</sup>.

Тем не менее, семнадцатилетний этап организационных реформ системы местного управления, в результате которых все первичные территории республики (села, поселки и города) вправе и обязаны осуществлять свою деятельность на принципах местного самоуправления — свершившийся факт.

К настоящему времени, можно сказать, сложилась устойчивая система органов местного самоуправления, состоящая из представительных, исполнительно-распорядительных и общественных территориальных органов самоуправления. В том числе укоренились являющиеся неотъемлемой частью системы народовластные непосредственные формы волеизъявления населения — курултай, сходы, собрания жителей, где в результате прямого участия граждан могут решаться многочисленные вопросы местной жизни.

Необходимо достигнуть высокой консолидации общества и обеспечения - эффективного партнерства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, гражданского общества и частного сектора по достижению целей и задач

Необходимо создать на областных и районных уровнях информационные и ресурсные центры по превентивному развитию. Органам местного самоуправления необходимо постоянно оказывать содействие общинным организациям в мобилизации ресурсов, формировании местных фондов развития, получении малых грантов для проектов, направленных на превентивное развитие. Усилия органов местной власти следует направить на создание и развитие потенциала общинных организаций и созданию условий для достижения социальной гармонии, развития, толерантности и мира.

#### Литература:

1. Чудаков М.Ф. Понятие местного самоуправления и управления // [www.strategy.kz](http://www.strategy.kz).
2. Современное состояние МСУ в КР. Под ред. А.А.Кутанова. Б., 2002 -14 с. Выпуск 1.
3. Конституция КР ст.7 п.1 -2с. ( в редакции от 15 января 2007г. №2).
4. Закон Республики Кыргызстан «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19.04 1991 (в редакции от 19.12.1991).
5. Закон Республики Кыргызстан «О МСУ в Республике Кыргызстан» от 19.04.1991. (в редакции 04.03.1992).
6. Указ Президента КР «О реформировании МСУ в КР» от 18.08.1994.  
[http://www.open.kg/ru/math/local\\_gov](http://www.open.kg/ru/math/local_gov). 54.
7. Конституция КР ст.95 .102 (в редакции от 17.02.1996).
8. Государственные и муниципальные финансы. / Под ред. Г.Б. Поляка. / М., 2004г. – 60
9. Тадевосян Э.В. Словарь-справочник по социологии и политологии. Москва, 1996. С. 206.
10. Местное самоуправление в зарубежных странах. Москва, 1994. С. 5.
11. Т.Михеева. Взаимодействие государственного и местного управления // <http://www.rags.ru/akadem/all/19-2002/19-2002-106.htm>
12. Указ Президента КР «О реформировании МСУ в КР» от 18.08.1994.  
[http://www.open.kg/ru/math/local\\_gov](http://www.open.kg/ru/math/local_gov) 54.
13. Конституция КР ст.95 .102 (в редакции от 17.02.1996).
14. Подробнее см.: Государственные и муниципальные финансы. / Под ред. Г.Б. Поляка. / М., 2004г. – 60
15. [http://www.parohod.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=653&ccdate=9-2006](http://www.parohod.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=653&ccdate=9-2006)

<sup>10</sup> Конституция КР ст.95 .102 (в редакции от 17.02.1996).