

Нурматова Г.А.

ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

УДК: 352/353 (575-2) (04)

Среди актуальных проблем развития современного Кыргызстана особое место занимает становление местного самоуправления как важнейшего института в сложившихся демократических обществах. Кыргызстан не первое и не последнее государство в мире, ведущее поиск форм и методов разумного соединения интересов государства и его территориальных сообществ. Эти поиски начались давно, еще на заре возникновения кыргызского государства. Немалочисленные труды кыргызских ученых оставили заметный след в исследовании данного вопроса. И тем не менее, до сих пор не найдены универсальные механизмы соединения интересов центральной государственной власти, региональных и местных управленческих структур и, главное, жителей конкретных поселений и иных территориальных сообществ.

Местное самоуправление в собственном смысле не может быть декретировано сверху. Принятые законы о самоуправлении, даже самые идеальные - это только одно из важных условий длительного процесса самоорганизации населения города, села, муниципального района, любого муниципального образования. При наличии самых хороших правил игра не получится, если люди, которым предлагают играть, никогда в нее не играли, и никто не позаботится о том, чтобы показать, как это делается. Местное самоуправление никогда не станет реальностью, пока местные власти, местные предприниматели, местные жители не освоят (воспримут как свои) эти правила и соответствующий образ мышления и действий.

Каждая страна по-своему формирует эти "правила игры", по-своему конструирует свою систему местного самоуправления. Типичной особенностью кыргызских преобразований, в том числе и в области местного самоуправления, является осуществление их традиционным для Кыргызстана способом "сверху вниз", по инициативе верхов, путем властного вмешательства государства. И в механизме подготовки реформ, и в их содержании, и в реализации решающую роль играют государственно-бюрократические структуры. Начатые "сверху" реформы, которые могут быть реализованы только в течение длительного времени, зачастую не доводятся до конца, не носят завершенного характера. Не успев закончить одну реформу в местном самоуправлении, государство начинает другую. Поэтому реформы, столь регулярно вносящие изменения в развитие местного самоуправления страны, не следует рассматривать как безусловное благо. Они по существу отражают слабость и нестабильность существующей кыргыз-

ской социально-политической системы, попытку весьма болезненным путем исправить "сверху" последствия предыдущих неудачных преобразований.

Тем не менее, сложилась целая совокупность исходных условий и факторов, которые необходимы для становления самоуправления. Они определяют его характер и отдельные черты, образуют в совокупности движущую силу, формируют тот своеобразный механизм, под воздействием которого происходит функционирование и развитие местного самоуправления.

Влияние многих факторов на развитие местного самоуправления неоднозначно, и рассчитать точно эффект воздействия практически не представляется возможным, так как влияние это зачастую опосредованное. При этом влияние каждого из них в отдельности теряет свою однозначность, перестает быть линейным.

Исходные предпосылки и факторы, необходимые для становления реального самоуправления, можно, на наш взгляд, сгруппировать в десять основных групп.

Для целостного, всестороннего и объективного познания местного самоуправления следует учитывать исторический фактор. Это позволяет, во-первых, рассматривать самоуправление как единый процесс его возникновения, формирования, становления и развития, далекий от монотонности и прямолинейности.

Во-вторых, анализ исторической эволюции дает возможность выделить в общем историческом движении самоуправления ряд качественно отличающихся этапов с весьма неодинаковыми политико-правовыми и социально-экономическими параметрами.

В-третьих, несмотря на то, что общественное развитие в Кыргызстане характеризуется радикальными сменами парадигм (от монархии - к советскому авторитарному и тоталитарному правлению, от тоталитарного - к постсоветскому и современному демократическому правлению), принцип историзма требует оценивать развитие самоуправления на каждом этапе по законам конкретной эпохи, а не по критериям более поздним. Ретроспективный анализ содержания, функционирования системы местного самоуправления позволяет проследить некую преемственность на протяжении многих десятков лет кыргызской истории самоуправления.

В частности, несмотря на существенное различие исторических условий проведения реформ самоуправления в Кыргызстане, можно выявить общие тенденции в развитии правовых форм, исполнительно-распорядительной деятельности, фискальной политики, административно-террито-

риальном устройстве, формах хозяйствования и т.п. Это позволяет при проведении очередных реформ учитывать "исторические корни", использовать все, что представляется пригодным.

В-четвертых, приемы историко-сравнительного анализа позволили в архитектонике кыргызского самоуправления уловить и обосновать трехфазную волновую последовательность движения и развития: стагнация - реформа - контрреформа.

Идеологические предпосылки, заключающиеся в овладении идеями самоуправления как управленцами, чиновниками всех уровней, депутатами, должностными лицами, так и самим населением.

За прошедшие 17 лет в кыргызской науке были сформулированы теоретические основы местного самоуправления. Однако внутри кыргызской политической элиты до сих пор не сложилось единое мнение относительно значимости местного самоуправления, роли и места его в структуре управления страной. Большинство губернаторов считают местное самоуправление "неприятным элементом" и всеми способами стремятся поставить его под свой контроль.

Возьмем, к примеру Указ Президента КР «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления»¹. Указ возлагает на губернаторов областей персональную ответственность по осуществлению контроля, как за местными органами государственной власти, так и за органами местного самоуправления, причем в равной мере, не отделяя их друг от друга.

Главный недостаток законодательства о местных советах состоял в том, что в законах о различных видах местных органов власти, закрепились одинаковые функции и одинаковые полномочия по их осуществлению, что порождало дублирование и параллелизм в работе местных советов различных звеньев, безответственность их исполнительных комитетов (имеется в виду перед советами, перед партийными комитетами ответственность несомненно была).

Основная концепция внедрения данной модели в условиях Кыргызской республики приведена и разработано проекте Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике»².

При рассмотрении вопроса о системе органов местного самоуправления Кыргызской Республики нельзя не остановиться на проблемах организации муниципальных органов власти на первичном уровне - селе.

Формирование системы местного самоуправления на практике, тормозится и такими факторами, как нежелание государственной бюрократии

стимулировать развитие демократии на местах, расставаться с властью и собственностью; отсутствие законодательной регламентации процесса становления системы местного самоуправления; низкое качество принятых правовых норм, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления; нежелание органов государственной власти устанавливать с муниципальными органами принципиально новые отношения, основывающиеся не на субординации и подчинении, а на эффективном взаимодействии. В этой связи нельзя не согласиться с мнением президента Конгресса – союза местных сообществ Кыргызской Республики, Т.Э. Омуралиева³. Он в своем докладе на первом Курултае (съезде) представителей местных сообществ Кыргызстана, отмечал, что «еще одна причина того, что местное самоуправление не может полнокровно развиваться - это отношение государства и общества к проблемам местного самоуправления». Иначе говоря, до сего дня система местного самоуправления у нас в республике не заняла в государственной и общественно-политической жизни страны своего достойного места в соответствии с тем правовым положением, что определено ей Конституцией, ее ролью в дальнейшем развитии демократии. Это - типичная попытка урезать муниципальную власть, поставив ее под контроль региональных властей, и достроить, тем самым, пресловутую "вертикаль власти". Вместе с тем, властная вертикаль повисает в воздухе, если опорой ей не будет "горизонталь", сформированная системой местного самоуправления.

Необходима рациональная идеология реформ местного самоуправления - близкая людям, соответствующая образу жизни, культуре, образованию и обычаям народа, материальной и технической базе страны.

Реформы, которые в очередной раз осуществляются сверху, "буксуют" не только и не столько потому, что они отвергаются их противниками, но во многом потому, что четко не сформулированы идеи реформ, не раскрыта важность демократических преобразований всего кыргызского общества. В значительной мере именно этим обстоятельством можно объяснить инертность, пассивность населения, образующего местное сообщество.

В развитии местного самоуправления важную роль играет человеческий фактор, ибо самоуправление как органическая часть общественных отношений тесно связана с менталитетом и опытом людей (религиозным, культурным, социальным, семейным и т.п.), которые отражаются и во властных структурах.

Жители местного сообщества должны взять на себя всю ответственность за свою жизнь, свою жизнедеятельность, должны непосредственно или через своих представителей, без вмешательства

¹ Указ Президента КР №103 от 20.03.1996 «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных гос. администраций и МСУ».

² Закон КР «Об основных принципах организации МСУ в КР» от 22.09.1994г.

³ Проблемы и перспективы МСУ / Жур/ Кыргызстан : сегодня // Б., 2004г. - №11- 14с.

каких-либо других властных структур определять круг вопросов местного значения, принимаемых к своему ведению, и решать их, действуя в соответствии с законами и нормативными актами муниципального образования и опираясь при этом только или преимущественно на собственные ресурсы, материальные, финансовые и иные средства.

Именно в пределах муниципальных образований реализуются процессы воспроизводства основных потенциалов жизнедеятельности населения. Преимущественно здесь люди рождаются, учатся, работают, образуют семьи и т.д. Как раз системообразующая роль человеческого фактора обеспечивает целостность муниципального образования.

Именно на уровне повседневности, решая конкретные "малые дела", люди взаимодействуют друг с другом, с местным бизнесом, местной властью. Жители местного сообщества должны почувствовать себя субъектами гражданских отношений. Их субъектность должна распространяться как во взаимоотношениях друг с другом, так и по отношению к властным структурам. В границах муниципальных образований люди учатся пользоваться своими правами и отстаивать в сложных жизненных коллизиях свои интересы. Движущей силой развития муниципалитетов выступают не только новые технологии и новые производства, но и талантливые и креативные люди.

Для формирования местного самоуправления необходимо устоявшееся гражданское общество. Для его становления нужны соответствующие условия:

- а) у людей должны сложиться общие интересы;
- б) интересы следует не только осознать, но и подкреплять готовностью их осваивать;
- в) юридическая и экономическая независимость друг от друга должна позволять людям принимать решения свободно и самостоятельно;
- г) требуется равенство прав всех граждан;
- д) нужна коллективная воля к самостоятельному и ответственному решению проблем, возникающих перед сообществом.

Экономические предпосылки предполагают формирование частной, муниципальной, и других форм собственности, становление рыночных структур и отношений, замену административно-командных методов управления экономическими. В данном случае речь идет о признании того, что каждое муниципальное образование (от крупного города до сельского населенного пункта) обязано иметь сферу самостоятельного регулирования экономических отношений, должно самостоятельно распоряжаться, владеть и пользоваться своей (муниципальной) собственностью, финансово-экономическими и природными ресурсами, а также самостоятельно принимать под свою ответственность решения. Все муниципальные образования равны в праве осуществлять соответствующую регулируемую деятельность, в том числе и в сфере предпринимательства. Однако до сих пор не

завершен процесс формирования муниципальной собственности, не решен вопрос с муниципальными землями, остро ощущается недостаток финансовых средств. Именно проблемы экономического характера являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. Большинство регионов республики живет главным образом за счет дотационных выделений из республиканского бюджета, что говорит о невозможности для местных руководителей долгосрочного планирования и целенаправленного решения социально-экономических проблем территории. Повышение финансовой самостоятельности регионов фактически означает только расширение финансовых обязательств местных властей, особенно в социальной сфере, зачастую без адекватного увеличения отчислений из республиканского бюджета.

Кроме того, регионы-доноры, а это только г. Бишкек и Чуйская область, не заинтересованы в увеличении своих доходов, поскольку все излишки, так или иначе, изымаются центром для перераспределения в пользу дотационных областей. Поэтому высокие макроэкономические показатели в регионах-донорах практически не ощущаются жителями этих областей.

В социальном плане на органы местного самоуправления приходится все больше ответственности. 80% населения Кыргызстана проживает в регионах. Как было не раз отмечено в Национальных отчетах о человеческом развитии, именно в регионах бедность остается самым распространенным явлением. При этом высокие социальные обязательства государства, особенно в образовании и здравоохранении все больше зависят от местных властей. Хотя очевидно, что государственный бюджет в целом не в состоянии обеспечить необходимый уровень социальных услуг⁴.

Политические факторы определяют признание необходимости применения общепризнанных и понятных критериев, открытых (гласных) процедур, единых подходов к перераспределению функций, полномочий и компетенции между всеми ветвями власти по вертикали и горизонтали. Основная проблема в том, что централизация принятия решений остается на очень высоком уровне. Хотя, по оценкам международных экспертов, масштабы децентрализации в Кыргызской Республике более обширны, чем в других странах Центральной Азии, передача ответственности органам местного самоуправления все еще находится на начальной стадии. Хотя действует принцип разграничения государственной власти и местного самоуправления, также полномочия между ними делегированы, все же многие функции дублируются.

Правовые условия подразумевают создание юридической базы, закрепляющей права и гарантии

⁴ Национальный отчет по человеческому развитию. Б., 1998, с.40

местного самоуправления, определяющей ответственность органов представительной и исполнительной власти в законодательно принятой сфере их деятельности, устанавливающей систему норм, процедур и механизмов регулирования и регламентации территориально-экономических отношений с учетом местных интересов. Необходимо правовое гарантирование для того, чтобы социальные, экологические, национально-этнические, культурные и иные ценности территориальной общности не разрушались в ходе деятельности хозяйствующих субъектов. Как отдельный гражданин, так и властные структуры (даже в лице государства) должны быть равными в свободе выбора и возможности принимать самостоятельные решения, руководствуясь своими интересами в пределах одинаково понимаемых и обязательных для всех законов и правил.

Фундаментом для развития фискальной автономии органов местного самоуправления является законодательство. Главным законодательным актом, регулирующим основы организации местного самоуправления, является Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 года. Почти за десять лет своего существования Конституция претерпела ряд изменений, которые были внесены в Основной закон государства по результатам референдумов, состоявшихся 10 февраля 1996 года, 17 октября 1998 года и 2 февраля 2003 года, которые касались и местного самоуправления.

Так, Конституция 1993 года устанавливала, что государственная власть в КР основывается на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления. По результатам референдума 1996 года в Конституции уже указывалось, что государственная власть в Кыргызстане основывается на принципе разграничения функций государственной власти и местного самоуправления⁵.

Если учесть что Кыргызстан является унитарным государством, то для него более приемлем второй подход к принципу определения взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Однако на сегодняшний день мы не смогли добиться полной реализации продекларированных принципов устройства государственной власти, т.к. в законодательстве отсутствует четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Поэтому первоочередной задачей наших законодателей является реализация заложенного в статье 7 Основного закона страны, принципа разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Статья 94, п.1 действующей Конституции установила, что местное самоуправление в Кыргызской Республике должно осуществляться местными сообществами. Это

способствовало созданию конституционной основы для реализации права местных сообществ на самоуправление.

Но статья 46 Конституции гласит, что Президент КР «по консультации Премьер-министра назначает глав местных государственных администраций; освобождает их от занимаемой должности»⁶. Местное самоуправление должно осуществляется местными сообществами, которые должны быть выборными. Значит, в первую очередь для реализации прав на самоуправление необходимо внести изменения в статью 46 Конституции Кыргызской Республики.

Главы государственных администраций должны быть выборными, так как при несоответствии объемов и качества предоставляемых населению административно - территориальной единицы общественных услуг, должны вступить в действие демократические процедуры - отзыв представителей власти, не обеспечивших нужный ассортимент услуг и выборы новых, отвечающих требованиям электората, тем самым, поддерживая обратную связь в фискальных отношениях и гармонию общественной системы в целом.

В целом, характеризуя всю систему законодательных актов в бюджетной сфере, как по содержанию, так и по правоприменению, следует выделить следующее:

1. Внутренняя несогласованность и бессистемность законодательства.
2. Отсутствие в законодательстве четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти.
3. Законодательная нерешенность проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местных сообществ.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (ст.93) установление основ организации и деятельности органов местного самоуправления, а также регулирование их взаимоотношений с органами государственной власти осуществляются законами Кыргызской Республики⁷.

Процесс формирования и реализации современной правовой основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Кыргызской Республике имеет свои особенности, обусловленные предшествующей историей развития кыргызской государственности.

В период формирования советской системы развитию местного самоуправления препятствовала идеология построения местных органов власти на основе принципа демократического централизма и отношений руководства вышестоящих Советов народных депутатов с нижестоящими. Такая система организации власти предполагала признание всех

⁶ Конституция КР. ст.46 - 74с. (в редакции от 15 января 2007 г.№2)

⁵ Теория и практика управления / Карасартова Р.Р. // Журнал, Политика и общество. Б., 2004. - №1 – 26с.

органов власти снизу доверху государственными, функционирования иерархического механизма распределения властных полномочий и материально-финансовых ресурсов, а также осуществление жесткого государственного контроля за нижестоящими органами государственной власти.

Социально-экономические условия дают представление о любом муниципальном образовании как о территориальной общности, обладающей свойствами относительной завершенности, целостности какого-либо воспроизводственного процесса, характеризующейся высоким уровнем взаимосогласованности позиций, едиными интересами населения, социальных групп в различных областях жизни, способностью адаптации жителей к меняющимся условиям среды обитания.

Таким образом, только в совокупности все выше рассмотренные факторы и условия могут образовать ту полноценную жизненную среду, в которой происходит процесс становления и развития местного самоуправления. Но мы еще не можем

7. Р. ст.46 - 74с. (в редакции от 15 января 2007 г.№2)

достаточно четко, определенно представить будущую систему местного самоуправления, ибо она предполагает, как видим, коренные преобразования во всех сферах жизни кыргызского общества и требует времени, желания, энергии и труда руководителей всех рангов, населения всей страны, каждого ее гражданина.

Литература:

1. Указ Президента КР №103 от 20.03.1996 «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных гос. администраций и МСУ».
2. Закон КР «Об основных принципах организации МСУ в КР» от 22.09.1994г.
3. Проблемы и перспективы МСУ / Журнал Кыргызстан : сегодня // Б., 2004г. - №11- 14с.
4. Национальный отчет по человеческому развитию. Б., 1998, с.40
5. Теория и практика управления / Карасартова Р.Р. // Журнал, Политика и общество. Б., 2004. - №1 – 26с.
6. Конституция К