

Калканова Ж.С.

**К ВОПРОСУ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Zh.S. Kalkanova

**THE ISSUE OF REFORMING THE LOCAL GOVERNMENT IN THE KYRGYZ
REPUBLIC**

УДК: 342.55(575.2)

Макалада Кыргыз Республикасында өтүп жаткан жергиликтүү өз алдынча башкаруу реформасына талдоо жүргүзүлгөн. Реформа жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү Европалык Хартияга шайкестиги жана реформанын жетишкендиктери белгиленген.

In article process of reform of local government in the Kirghiz Republic, conformity of spent reforms to positions of the European Charter of local government is analyzed. Problems which demand the scientific analysis and the practical permission are noted.

В любой стране эволюция эффективных демократических институтов представляет собой открытый процесс, который требует непрерывной адаптации к постоянно меняющимся условиям экономической и социальной обстановки. В построении демократических принципов каждая страна идет своим путем, исходя из специфики своей культуры, истории, экономической и политической ситуации. С момента обретения государственной независимости Кыргызстан провозгласил курс на осуществление экономических и демократических реформ, повышение эффективности государственного управления. Особое место во всех преобразованиях заняла реформа местного самоуправления.

Мировая практика государственного строительства свидетельствует о том, что вопросы местного значения эффективнее решаются на началах местного самоуправления, так как, во-первых, местные органы власти лучше осведомлены о реальном положении дел "внизу", и могут оперативно принимать решения, не согласовывая это бесчисленное множество раз с высшими "эшелонами" власти, а во-вторых, при этом появляется возможность для создания "обратной связи" с населением.

Замена административного контроля "сверху" за деятельностью местных органов власти на демократический контроль "снизу" делает эту форму общественно-государственного устройства не только более привлекательной, но и более эффективной, так как регулирование деятельности органов местного самоуправления и отдельных должностных лиц осуществляется самим населением, являющимся получателем услуг, и, следовательно, заинтересованным в их качестве. На смену централизованной плановой экономике, при которой государство брало на себя роль социального дистрибьютора, перераспределяющего совокупный общественный продукт, приходит новая система, устройства, власти, служащая для выполнения социальных заказов, оказания необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения услуг. В связи с этим с 1990 г. республика

приступила к реформированию основ организации территориального управления. С 1995 по 2001 год на принципы местного самоуправления были переведены населенные пункты республики, в 2001 году была введена выборность руководителей местного самоуправления, а принятый 12 января 2002 года новый Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" законодательно закрепил организационные изменения и создал правовые предпосылки для дальнейшей децентрализации власти [1]. Законодательно было провозглашено разграничение функций государственной власти и местного самоуправления. Ликвидирована вертикальная подчиненность местных представительных органов власти кенешей, - которая существовала в годы централизованного государственного управления.

Вопросы становления местного самоуправления были сложными по своей природе, так как затрагивали такие политико-юридические категории как "власть" "управление", "властотношения", "функция", "компетенция", "права и обязанности органов, осуществляющих властные полномочия" и т. д. Однако становление института местного самоуправления было во многом определяющим для дальнейшего экономического, социального и политического развития Кыргызстана, поэтому, несмотря на определенные сложности и трудности местное самоуправление постепенно вводилось на территории республики, развивалось и совершенствовалось.

Опыт первых лет показал, что местное самоуправление невозможно внедрить в одночасье на основе запрограммированной схемы и универсальной модели. Становление местного самоуправления в республике шло не совсем гладко и ровно. Эта новая форма общественного управления, как никакая другая, требовала приведения законодательных актов, регулирующих территориальное управление на местах в соответствие с экономическими, организационными и национальными самоуправленческими традициями народа.

Муниципальное право для правовой системы Кыргызской Республики явилось сравнительно новым понятием и ее возникновение связано с началом реформы системы государственной власти и управления, становлением национальной системы местного самоуправления, начавшихся в 1990-2002 гг. [2].

Государственные и общественные институты республики осуществляли развитие местного самоуправления в эти непростые годы, годы становления государственно-правовых структур, института местного самоуправления, становления

гражданского общества, поиска эффективных путей проведения социальных реформ, адаптации и приспособления государства и общества к меняющимся условиям, жизнедеятельности в новой социально-экономической среде.

Анализируя пройденный Кыргызстаном путь по реформированию системы местной власти, следует отметить, что республика прошла его осознанно, с пониманием конечных результатов реформы, создав неплохие организационно-правовые предпосылки для того, чтобы сделать реформу необратимой. Система местного самоуправления в Кыргызской Республике в ее нынешнем виде, как было указано выше начала складываться еще с начала 90-х годов, и уже прошло достаточно времени для того, чтобы объективно оценить результаты проводимых реформ по местному самоуправлению и наметить контуры основных направлений дальнейшего развития и совершенствования института местного самоуправления.

В 2004 году в Кыргызстане начали проводить административную реформу, в результате которого было упразднено областное звено представительного органа-областной кенеш и выборы депутатов в областной кенеш в октябре 2004 года не состоялись. Следующим шагом в этом направлении стало то, что из системы местных бюджетов был исключен областной бюджет, что послужило основой для сокращения полномочий и компетенции главы областной администрации. Часть функций была передана на районный уровень. На этом работы по реформированию областного звена были приостановлены и не доведены до логического конца. Что касается районного уровня, то спустя 4 года были проведены выборы депутатов районных кенешей и созданы аппараты районных кенешей во главе с избранным председателем районного кенеша. Парадоксальным моментом в этих преобразованиях явилось то, что законодательством районные кенешы были отнесены к представительным органам местного самоуправления, а исполнительный орган оставался уровнем государственной власти.

Усилению статуса районных администраций послужило и то, что в соответствии с новой редакцией Конституции 2007 года и в соответствии с Законом "О местном самоуправлении и местной государственной администрации", главы городов районного значения и главы айылных округов выбирались депутатами местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации [3]. Конституционная норма о самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения была поставлена под сомнение, так как главы местных государственных администраций стали вмешиваться в сферу деятельности органов местного самоуправления, в том числе и к бюджетным средствам местного самоуправления. Районным администрациям были возвращены местный бюджет, а в нормативные правовые акты были внесены изменения, что к бюджетам городов, поселков и сел, именуемые местными бюджетами, добавились и

районы. Также в 2008 году были упразднены 13 сельских и поселковых муниципалитетов, которые структурно и территориально входили в составы городов. На базе упраздненных органов местного самоуправления в этих населенных пунктах были созданы территориальные структуры, и стали их возглавлять старосты села (поселка).

Децентрализация государственного управления и становление децентрализованной бюджетной системы являются неотъемлемой частью процесса перехода республики к рыночной экономике. Начиная с 2001 года, осуществляются масштабные реформы в сфере децентрализации государственных финансов. Главная цель реформы - финансовая децентрализация, означающая передачу органам местного самоуправления (ОМСУ) полномочий по управлению бюджетом и усиление самостоятельности органов местного самоуправления. Это подразумевает: самостоятельность в формировании и исполнении местных бюджетов; самостоятельность в определении собственных источников доходов местных бюджетов; формализованный и единый порядок распределения грантов для каждого органа местного самоуправления; наделение органов местного самоуправления отдельными делегированными государственными полномочиями, при условии целевого финансового обеспечения их исполнения; самостоятельность в управлении муниципальной собственностью.

Однако, декларируемая законодательством финансовая, бюджетная и экономическая самостоятельность органов местного самоуправления зачастую не реализуется на практике. На сегодняшний момент, уровень местного бюджета органов местного самоуправления остается крайне низким. Положение ухудшается и тем, что система межбюджетных отношений далека от совершенства. Она не имеет ни единообразной структуры, ни хорошей методической основы. Вследствие этого, отсутствует возможность выровнять бюджетную обеспеченность органов местного самоуправления. Статистика неумолима. В целом по Республике из 496 органов МСУ только 15 % могут быть самостоятельными, и в какой-то степени, быть бюджетными донорами.

27 июня 2010 года была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, которая привнесла некоторые изменения в статус, организационные формы, а также систему местной государственной администрации и местного самоуправления. В соответствии со статьей 91 новой Конституции, местные государственные администрации на уровне областей и районов входят в систему исполнительной власти республики, и их деятельность на территории соответствующей административно-территориальной единицы регламентируются законодательными актами [4]. Отличительной особенностью нынешней конституции является то, что в соответствии со статьей 89 п.7 глава областной государственной администрации - губернатор и глава районной государственной администрации - акимы наз-

начаются и освобождаются Премьер-министром по предложению местных кенешей.

Как было отмечено ранее, на уровне областей нет областных кенешей, поэтому становится проблематичным реализация на практике данной конституционной нормы. Представляется, что в рамках реформы местных органов власти, как считают многие практики, как например, руководитель Ассоциации муниципалитетов Кыргызстана, эксперты Института политики развития, многие главы айылных округов, возможно упразднение областного уровня администрации и введение института представительства в регионе - уполномоченного лица от имени Премьер-министра с наделением широких прав для осуществления своих полномочий на вверенной территории [5]. Вывод областей из системы исполнительных органов государственной власти неминуемо приведет к усилению вертикали государственного управления до районного уровня. На предварительном этапе возникает необходимость проведения преобразований представительного органа района - районного кенеша с выведением последнего из системы представительных органов местного самоуправления. Кроме того, деятельность районного уровня власти, в том числе и районного кенеша, в целом как местной государственной администрации, должны финансироваться не с местного бюджета, а с республиканского бюджета. В такой последовательности представление районным кенешем кандидатуры главы местной государственной администрации на назначение Премьер-министру будет оправданным, и будет соответствовать Конституции.

В рамках действующих норм Конституции Кыргызстана предстоит провести значительные преобразования в данной сфере, включая четкое разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и выборами глав исполнительных органов местного самоуправления в новом формате.

За последние 20 лет институт местного самоуправления в Кыргызстане прошел несколько этапов в своем развитии. Характеризовались они как последовательными и эволюционными действиями, так и определенными откатами с завоеванных позиций. Так, местное самоуправление представлено в Конституции отдельной главой. Следует подчеркнуть, что и в прежних редакциях конституции разделы о местном самоуправлении присутствовали всегда. Помимо этого, в составе Администрации Президента и в Аппарате Премьер-министра были образованы сектора, которые курировали местное самоуправление. Широкие полномочия были возложены на Национальное агентство по делам местного самоуправления, которое находилось в структуре Администрации Президента.

Новая Конституция должна дать новый импульс в развитии местного самоуправления в Кыргызстане и дать возможность привести нормативные правовые акты в соответствие с нынешними реалиями. Предстоящие изменения в законодательстве должны уменьшить вмешательство местных государственных

администраций в деятельность местного самоуправления и снизить со стороны государственных органов излишнюю опеку муниципалитетов.

Следует отметить важность проведения в республике фискальной децентрализации параллельно с политической. Большие преобразования должны произойти в финансово-экономической сфере местного самоуправления. Реализация конституционных принципов местного самоуправления в финансово-экономической сфере и приведение в соответствие бюджетного законодательства с законодательными функциями органов местного самоуправления позволит снизить количество дотационных муниципалитетов с 80% до 50%.

28 января 2011 года в г. Бишкек Национальным агентством по делам местного самоуправления Кыргызской Республики при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке была проведена конференция, посвященная фискальной децентрализации органов местного самоуправления. На конференции были представлены результаты оценки состояния органов местного самоуправления на юге Кыргызстана, проведенной по заказу Центра ОБСЕ. Одним из главных вопросов, обсуждаемых в ходе конференции, стало будущее реформирование органов местного самоуправления. Участники подчеркнули необходимость дополнить политическую децентрализацию фискальной, что позволит органам местного самоуправления выполнять более широкомасштабные задачи.

Новая конституция в части выборности глав исполнительных органов местного самоуправления применила отсылочную норму к закону. Таким образом, в отсутствие законодательной нормы, главы исполнительных органов в городах и айылных округах временно будут исполнять обязанности до введения в действие нового Кодекса о выборах. До легимитизации нынешних и.о. глав местного самоуправления или проведения новых выборов всех глав МСУ, необходимо в срочном порядке приступить к обновлению действующего Кодекса о выборах. Кроме этого, в Конституции не прописан сам процесс выборности глав МСУ - населением или местным кенешем. По результатам проведенных в июне областных конференций Ассоциацией муниципалитетов с руководителями и председателями местных кенешей в 5 областях республики, мнения по данному вопросу разделились. Предстоит выбрать оптимальный вариант. ;

В целом, проводимые реформы местного самоуправления в Кыргызстане соответствуют Европейской хартии по местному самоуправлению. Так, 8 сентября 2011 года в Бишкеке, в рамках программы USAID были обсуждены проводимые реформы местного самоуправления в Кыргызстане через призму Европейской хартии по местному самоуправлению. Руководители ряда городских и сельских муниципалитетов, республиканских ведомств, международных и общественных организаций, а также эксперты в ходе обсуждения сравнили деятельность государственных и муниципальных органов власти по реформированию местного самоуправления на со-

ответствие положениям Европейской хартии. По результатам исследования было признано, что Кыргызстан в целом успешно проводит реформы децентрализации, что соответствует положениям Европейской хартии, хотя некоторые шаги в этом направлении подверглись сомнению.

В деле реформирования государственного управления и местного самоуправления Кыргызстана есть проблемы, решение которых требует научного анализа. Так, до сих пор не сформировалась научная база местного самоуправления, отсутствует муниципальное право Кыргызстана в качестве самостоятельной отрасли юридической науки, отсутствует системный мониторинг законодательства, регулирующего основы местного самоуправления, следует провести большую работу по решению комплекса вопросов в направлении гармонизации законодательной базы по местному самоуправлению.

Следует и дальше продолжить работу по демократизации общественно-государственного управления, осуществить на практике концепцию устойчивого муниципалитета, реализовать принципы местного самоуправления: саморегулирование, самофинансирование, самообеспечение.

На наш взгляд, необходимо также: осуществить дальнейшую демократизацию системы местного управления и самоуправления, повышать прозрачность и открытость их деятельности; разграничить функции между территориальными уровнями управления, исключить из практики их деятельности элементы дублирования и параллелизма, осуществить финансовую децентрализацию и выбрать концептуальную модель межбюджетных отношений.

Предстоит разграничить функции между территориальными уровнями управления. При этом разграничение функций следует начинать с уровней управления, напрямую работающих с муниципалитетами, в направлении исключения из практики их деятельности элементов дублирования и параллелизма. Создание устойчивых муниципалитетов, веро-

ятно, потребует укрупнения территорий отдельных муниципалитетов для того, чтобы, по возможности, налоговый потенциал укрупненных самоуправляемых территорий был соизмерим с бюджетными потребностями, а усиление полномочий муниципалитетов вызовет необходимость реформы административно-территориального деления республики.

Если в муниципалитетах будет создана функционально сбалансированная система органов управления, в дальнейшем можно будет говорить о необходимости расширения компетенции местного самоуправления. Если же напротив практика покажет, что механизм "сдержек и противовесов" внутри муниципалитетов не заработает, необходимо будет сохранять государственный контроль за их деятельностью и с этим аспектом реформы связана необходимость демократизации системы управления, повышения ее прозрачности и открытости. Следует осуществить финансовую децентрализацию и выбрать концептуальную модель межбюджетных отношений. Реформирование муниципального управления должно происходить и в направлении повышения профессионализма работников органов местного самоуправления. Успешное проведение этих мероприятий в республике должно стать залогом дальнейшего совершенствования института местного самоуправления.

Литература:

- 1 Закон "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 12 января 2002 года.
- 2 Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики. Учебник. Б., 2011. С.220.
- 3 Конституция Кыргызской Республики в редакции, утвержденной референдумом 21 октября 2007. Б., 2007.
- 4 Конституция Кыргызской Республики, принятая референдумом КР 27 июня 2010 г. Б., 2010.
- 5 Как обеспечить эффективность местного самоуправления? "Открытый Кыргызстан" от 17.05.2010.

Рецензент: д.ю.н., профессор Шайбеков К.А.