

*Исмаилова Н.Р.*

## АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

*N.R. Ismailova*

### ANALYSIS OF THE FUNCTION IN GOFLCAL GOVERNMENT

УДК: 334-112/009

*В данной статье изложены некоторые функциональные действия органов местного самоуправления и аспекты уровня жизнеобеспечения населения территориально-административной единицы (на примере Ошской области).*

*This article describes some of the functionality of the local government level and aspects of life-support administrative-territorial units (for example, the Osh region).*

В Ошской области и в городе Ош функционируют 7 районных, 1 городской, 3 городских районного подчинения, 83 айльных, 2 поселковых Кенеша, 85 айльных округов, 3 городские управы и 1 мэрия. Кроме того, под началом органов местного самоуправления работают по различным направлениям. 1190 общественных организаций.

Согласно Закону о местном самоуправлении и местной государственной администрации, принятому в 2010 году, местное самоуправление и местная государственная администрация осуществляют свою деятельность на принципах самостоятельности, независимости и ответственности за решение вопросов местного значения. Районные Кенешы и районные госадминистрации, являясь юридическими лицами могут самостоятельно осуществлять свои полномочия. Однако принцип независимости реализуется не в полной мере, фактически существует определенная зависимость представительного органа от органа государственного управления.

Согласно новому Закону, районная государственная администрация считается замыкающим звеном государственной вертикальной власти и поэтому глав районных государственных администраций назначают премьер-министры Республики с согласия районных Кенешей. При этом, процедура такова, что Кабинет Министров перед районным Кенешем предлагает кандидатуры глав государственных администраций, как правило, на одно место при кандидатуры, из которых районные Кенешы выбирают одну. Что касается сельских айльных округов, то на этом уровне выполняются государственные функции, которые делегируются от имени государства. С этой точки зрения можно было бы считать айльные округа также одним звеном государственной власти. Однако, природа управления и выполняемые функции на этом уровне содержат решение местных проблем. Поэтому, не совсем правомерным будет включение айльных округов в вертикальную ветвь государственной власти, так как они решают задачи местностей. В связи с этим, процедура выбора ай-

льных округов несколько отличается в сторону большей демократизация, чем на уровне районов.

Нам представляется, что процедура выбора глав айльных округов подлежит дальнейшему совершенствованию, а возможно, что по мере создания необходимых условий необходимо и проведение прямых выборов. Вместе с тем, в настоящее время, проводить прямые выборы исходя из традиций, менталитета сельского населения, деления людей на группы по родоплеменным признакам, принадлежности к какому-либо клану или категориям бедных или богатых затруднительно.

В настоящее время несколько иной характер имеют и выборы мэров городов, в особенности двух столичных городов (в г. Бишкек и в г. Ош). Здесь городские Кенешы выбирают мэров. При этом пока сохраняется порядок, согласно которому на должность мэров предлагается на альтернативной основе кандидатуры со стороны Кабинета Министров. А сами выборы депутатов в городские Кенешы проводятся по партийному списку, т.е. примерное по такому же порядку как в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Учитывая процедуру выбора, а также опираясь на выполняемую функцию мэрии в дальнейшем, на наш взгляд, выдвижение кандидатов на должность мэра следует проводить по смешанной схеме. А именно из трёх кандидатур одно место отдать Правительству и два места предоставить Коалиции из числа выигравших партий. В таком случае сохраняется демократический характер процедуры выбора мэра через городской Кенеш. С одной стороны, право Правительства как органа Высшей исполнительной власти не ущемляется, и в тоже время не ущемлены права народных представителей.

Необходимо отметить, что с образованием местных органов самоуправления, в постсоветский период изменились не только структура и название органов, но и содержание выполняемых функций. В частности, в качестве основной функции органов местного самоуправления можно назвать обеспечение функционирования и развития системы жизнеобеспечения населения территории. Это в свою очередь требует выяснения её сущности и роли в социально-экономическом развитии территории.

Использование «Шоковой терапии» в проводимых экономических реформах, обнажило острейшие проблемы не только в экономике, но и в условиях жизнедеятельности всего населения. Это вызвало объективную необходимость большей ориентации

органов местного самоуправления на приоритеты жизнеобеспечения и его «цена», а также уточнения самого понятия о жизнеобеспечении людей.

Нам представляется, что именно функция жизнеобеспечения для местных органов самоуправления является главной и основной, поскольку население интересуется в первоочередном порядке проблемы жизнеобеспечения. В этой связи главной заботой местных органов власти должна быть занятость населения, уровень их доходов, жилищное обеспечение, образовательный уровень, безопасность жизни, здоровья и т.д.

В этой связи немаловажную роль играют инфраструктурные объекты жизнеобеспечения, например дороги, связи, общественный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, социальные объекты и т.д., которые составляют важную часть жизнедеятельности людей. Роль органов местной власти заключается в том, чтобы на основе законодательных актов и на основе взаимодействия с хозяйствующими субъектами территории добиться создания хороших условий в жизнедеятельности. И все же, за местными органами власти остаётся выполнение государственных функций как органов, непосредственно контактирующих с населением. Среди них можно назвать такие, как школьное образование, здравоохранение, культура и другие. Вместе с тем, бывает затруднительно определить иногда границы государственных и местных проблем, например пенсионное обеспечение или медицинское обслуживание. С одной стороны, эти сферы полностью относятся к прерогативе государства, и оно определяет основные правила и берёт на себя обязательство решения этих проблем на всей территории Кыргызской Республики. С другой стороны, по инициативе местных сообществ не запрещается и даже поощряется создание дополнительных учреждений здравоохранения, оказания дополнительных или более глубоких образовательных или медицинских услуг, а также повышение пенсионного фонда для местных жителей и т.д. В этом случае, государственные и местные органы власти как бы действуют в одном направлении и сообща, оказывая жителям разнообразные виды услуг. Однако бывают случаи, когда возникают противоречия между ними. Например, интересы местных сообществ диктуют целесообразность в организации обучения в школах или медицинского обслуживания проводить в обособленных условиях (например в горных местностях, приграничных районах и т.д.). А законоположения, принятые государством ограничивают создание обособленных условий, поскольку они не соответствуют общепринятым правилам и нормативам (например, наполняемость классов, групп и т.п.).

Нам представляется, что в таких случаях в ожидании принятия законодательных положений, учитывающих интересы малых групп населения, теряется много времени, и по видимому, удовлетворить весь спектр интересов не представляется возможным.

Поэтому всегда найдётся поле деятельности, где нужно искать компромиссы, а то и многократных шагов согласований.

Сфера жизнеобеспечения относится к динамично изменяющейся системе, поскольку постоянно меняются параметры жизнеобеспечения, условия жизнедеятельности и не только они, но и постоянно меняется и сам человек. Вместе с тем, всё многообразие жизнеобеспечения можно классифицировать по каким либо признакам, например как это приводится в экономической литературе по блокам:<sup>1</sup>

- 1-й-формирование доходов и расходов населения;
- 2-й-социальная обеспечение;
- 3-й - социальная демография;
- 4-й-потребление населением материальных благ и платных услуг;
- 5-й-жилищно-коммунальные условия жизни населения;
- 6-й-развитие торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 7-й-транспорт и связь;
- 8-й-охрана здоровья населения;
- 9-й-рабочее, внерабочее и свободное время;
- 10-й-организация и условия труда;
- 11-й-состояние и охрана окружающей среды.

Каждый блок состоит в свою очередь из набора конкретных показателей и нормативов, которые используются для характеристики отдельных аспектов жизнедеятельности.

Всё же, проблемы жизнеобеспечения в основном решаются самим человеком и его семьёй. Поэтому семья выступает не только как ячейка общества, но и как основная единица жизнедеятельности и жизнеобеспечения с точки зрения благополучия ценностных ориентиров, и как индикатор происходящих в обществе явлений.

Тем не менее, в условиях перехода к рыночным отношениям, возросшей тенденции роли местных органов самоуправления усиливается необходимость и комплексных, системных характеристик жизнеобеспечения людей. Прежде всего, требуется оценка динамики процессов и механизмов обновления и обогащения всей совокупности условий жизнеобеспечения, поскольку они не только подвержены изменению во времени и пространстве, но и складываются под влиянием многообразных и быстро растущих потребностей людей.

Среди условий жизнеобеспечения основную роль играют доходы населения, которые представляют собой интегрированный показатель, характеризующий способность семьи приобретать жизненно необходимые блага. Основную долю дохода составляет заработная плата. (Таблица 1).

<sup>1</sup> Прогнозирование и планирование экономики. Минск ЭП «ЭкоПерспектива» 2000 г., С-197.

Динамика среднемесячной заработной платы работников предприятий, учреждений и организаций по видам экономической деятельности (сомах)

№	Направление деятельности	2002	2004	2006	2008	2010
1	<b>ВСЕГО</b>	<b>1090,4</b>	<b>1085,1</b>	<b>1569,4</b>	<b>2981,3</b>	<b>3718,7</b>
2	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	701	562,1	1263,3	2221,0	3875,9
3	Рыболовство, рыбоводство и предоставление услуг в этих областях	788,5	-	-	2230,7	2974,6
4						
5	Горнодобыв. промышленность	733,5	897,5	4267,1	4671,7	4542,3
6	Обрабатывающая промышленность	1125,8	1102,5	1401,4	1732,6	3149,9
7	Производство и распределение электроэнергии, газа, пара и горячец воды	2536,3	619,8	938,7	1472,1	2518,2
8	Строительство	1519,4	1591,8	2091,7	4441,9	5266,3
9						
10	Торговля; ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	2331,5	3642,6	4005,4	6324,4	8878,1
11	Предоставление услуг гостиницами и ресторанами	835,8	548,3	730,6	1066,7	939,6
12	Транспорт, складское хозяйство, связь	1649,3	1108,9	1736	2597,1	4296,0
13	Финанс. деятельность	2377,2	2794,6	4865,8	7369,9	11580,8
14	Операции с недвиж.имущ, аренда и предоставление услуг потребителям	1250,3	1347,9	1930,2	3540,5	7157,4
15	Государст. управление	1893,4	1903,2	2336,6	5595,7	6948,7
16	Образование	807,8	961,9	1358,1	2615,7	2748,5
17	Здравоох-ие и предост. Социальных услуг	599,8	883,1	1530,9	2838,9	3556,5
18	Предоставл. Комм-х, соц. и персон-х услуг	855,4	813,3	1274,8	1662,8	2674,2

Источник: Рассчитано диссертантом на основе данных. Нацстаткома Ошской области

Как видно из приведённой таблицы №1 по видам деятельности наибольший размер заработной платы приходится на работников финансово-банковской деятельности, в сфере оказания услуг по ремонту автомобилей, в деятельности агентство недвижимости. А наименьший размер в сфере образования, здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг.

Определённый интерес представляет анализ среднемесячной заработной платы по территории Ошской области, так как каждое административное деление отличаются друг от друга по природно-климатическим условиям, по специализации выращивания сельскохозяйственных культур, численности населения в расчёты на 1 га земли и т.д. Ниже приводится среднемесячная заработная плата работников предприятий, учреждений и организаций по территории.

Среднемесячная заработная плата по Ошской области в целом (по данным Ошского областного управления) в 2010 году составила 3718.7 сом, что составляет 50,5% общереспубликанского уровня. По территориям области наибольший размер среднемесячной заработной платы в 2010 году наблюдается в Чон-Алайском районе и в городах Узген и Карасу, а наименьший размер Араванском, Кара-Кульджинском и Наукатском районе. Это объясняется отчасти тем, что в Чон-Алайском районе действуют коэффициенты надбавки за высокогорье, и отдалённость территории от областных центров.

Достижение стоящих перед органами местного самоуправления целей по жизнеобеспечению должно

быть в большей мере подчинено расширению и усилению мотиваций работников к более активному труду, развитию его экономической ответственности и гражданского самосознания.

Между трудом и степенью жизнеобеспечения имеется прямая связь. Не только трудовая деятельность влияет на состояние жизнеобеспечения, но и последнее воздействует на уровень трудовой деятельности. Важная функция местных органов самоуправления – это работа с трудовыми ресурсами. Согласно Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», где трудовые ресурсы рассматриваются в качестве экономической основе местного самоуправления, их эффективное использование является важнейшим условием развития территорий и республики в целом. В этой связи, проблема формирования и рационального использования трудовых ресурсов должна рассматриваться как центральная социально-экономическая проблема в условиях перехода к рыночным отношениям.

Безусловно, проблема занятости – это комплексная проблема, которая зависит не только от государственных или местных органов управления, но и в большой степени от инициативы самого населения, неправительственных организаций и от степени развития предпринимательской деятельности. Кроме того, и комплекс мер со стороны местных органов управления, способствует разрешению накопившихся проблем занятости в совокупности с другими мерами.

Рецензент: к.э.н. Азимов Ж.М.