

DOI:10.26104/NNTIK.2023.41.68.030

Адамбеков А.Д.

**ӨЛКӨНҮН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ
СИСТЕМАСЫН ӨРКҮНДӨТҮҮ**

Адамбеков А.Д.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ СТРАНЫ**

A. Adambekov

**IMPROVING THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
OF THE COUNTRY**

УДК: 342

Азыркы шарттарда мамлекеттик жөнгө салуунун негизги милдети социалдык адилеттүүлүктү өнүктүрүү болуп саналат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана өз алдынча башкаруу органдарынын жардамы менен чарбалык объектилердин, инфраструктуранын, социалдык-маданий объектилердин натыйжалуу иштешин камсыз кылуу максатында коомдогу социалдык, экономикалык, маданий жана башка мамилелердин абалына уюштуруучулук таасир көрсөтүү процесси ишке ашырылат. алардын карамагында. Албетте, эгерде коом өзүнүн түпкү кызыкчылыктарын башкаруунун жардамы менен ишке ашырса, анда мамлекеттик башкаруунун жана өз алдынча башкаруунун инсанында жергиликтүү өз алдынча башкаруу тиешелүү аймактын экономикалык прогрессинин логикасы менен алардын иш-аракетинде аныкталышы керек. Жогоруда айтылгандар тиешелүү аймактын түпкү таламдарына таянуу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн күч-аракетин экономикалык өсүүгө багытташы керек деген тыянак чыгарууга мүмкүндүк берет, анткени бул жаатта ийгиликке жетүү көптөгөн социалдык маселелерди чечүүнү талап кылат.

Негизги сөздөр: башкаруу, мыйзам, өз алдынча башкаруу, мамлекеттик бийлик, мыйзамдык база, инфраструктура.

В современных условиях главная задача государственного регулирования состоит в том, чтобы содействовать социальной справедливости. С помощью местного управления и самоуправления осуществляется процесс организационного воздействия на состояние социальных, экономических, культурных и иных отношений в обществе в целях обеспечения эффективной деятельности находящихся в их ведении объектов хозяйства, инфраструктуры, объектов социального и культурного назначения. Естественно, что если с помощью управления общество осознает свои коренные интересы, то местное управление в лице государственной администрации и самоуправления должно в своих действиях определяться логикой экономического прогресса соответствующей территории. Сказанное позволяет сделать вывод, что местное управление, исходя из коренных интересов соответствующей территории, должно направить свои усилия на экономический рост, поскольку достижение успеха в этой области предполагает решение множества задач социального характера.

Ключевые слова: управление, закон, самоуправление, государственная власть, правовая база, инфраструктура.

In modern conditions, the main task of state regulation is to promote social justice. With the help of local government and self-government, the process of organizational impact on the state of social, economic, cultural and other relations in society is carried out in order to ensure the effective operation of economic facilities, infrastructure, social and cultural facilities under their jurisdiction. Naturally, if the society is aware of its fundamental interests with the help of management, then local government in the person of state administration and self-government should be determined in its actions by the logic of the economic progress of the relevant territory. The above allows us to conclude that local government, based on the fundamental interests of the relevant territory, should direct its efforts to economic growth, since achieving success in this area involves solving many social problems.

Key words: governance, law, self-government, state power, legal framework, infrastructure.

В Конституции нашей страны, в статье 1 говорится, что Кыргызская Республика является суверенным, демократическим, социальным государством. Исходя из этого положения, государство пытается обеспечить всем своим членам конкретную помощь, возможность достичь минимального достатка, своего рода социального достатка. В этом плане местное самоуправление призвано формировать и реализовать интересы людей, их социальные нужды на соответствующей территории, поэтому основным в деятельности местного управления является организующий момент, регулирование и координация социальной сферы, которая включает труд, здравоохранение, образование, науку, культуру, иные социальные отношения. Их нередко сложно отделить от экономических и политических отношений.

Конституция Кыргызской Республики также исходит из того, что политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а это предполагает, в свою очередь, обязанность государства регулировать социальную сферу, не только провозглашать, но и обеспечивать широкий круг экономических, социальных и культурных прав. Это

предполагает осуществление двух главных задач государственной политики. Первая из них заключается в том, чтобы создать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека. Это обеспечение рабочими местами, охрана труда и здоровья людей, установление минимального размера заработной платы и минимальных социальных стандартов и т.п. Не менее важным условием является поддержка малообеспеченных в социальном плане слоев населения, семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан путем развития системы социальных служб, установления государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Бедность и неравенство повышают уязвимость политических, экономических и социальных свобод, создают социальное напряжение в обществе, поэтому одной из важнейших задач местного управления является поддержка социальных гарантий государства перед населением на должном уровне. Дальнейшее совершенствование местного самоуправления зависит от решения объективных предпосылок таких факторов, как: частной собственности, частного предпринимательства, плюрализма, демократической политико-правовой культуры, огосударствления и эффективной приватизации и т.д.

20 декабря 1991 года был принят Закон Республики Кыргызстан «Об общих началах приватизации и предпринимательства в Республике Кыргызстан», согласно которому предусматривалось, что средства, которые должны были поступить от продажи государственных предприятий, будут зачисляться на специальный счет Фонда государственного имущества республики и далее средства будут распределяться на места для улучшения социально-экономической жизни. Теоретически данный закон был весьма привлекателен и предусматривал создание благоприятных условий для обеспечения материального благосостояния людей, передачу им в личное пользование для обработки и использования земли, скота, техники и всего того, что раньше считалось коллективной собственностью.

К вопросу о разгосударствлении и приватизации в Кыргызстане: он явился одним из центральных и наиболее болезненных вопросов нашего времени. С одной стороны, появление кооперативов, фермерских и крестьянских хозяйств, частных владельцев было хорошим явлением, внушавшим надежду: новые хозяева больше заботились об экономии, старались, чтобы затраченные средства оборачивались в виде прибыли и т.д. Но в то же время в ходе разгосударствления и приватизации были допущены такие роковые ошибки, отзвуки которых до сих пор оказывают влияние на общественно-политическую и социально-экономическую сферы жизни. Как справедливо отмечает известный ученый-социолог К. Исаев: «Поспешная,

непродуманная приватизация нанесла государству ущерб в 23 млн. сомов, из которых возвращено лишь 3 млн. сомов» [1].

Дальнейшее улучшение эффективности деятельности местного самоуправления во многом зависит от финансово-экономической основы, а также взаимоотношения центральных и местных властей, что проявляется в финансовом контроле.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, кредитные и иные финансовые ресурсы, а также недвижимое и движимое муниципальное имущество, ценные бумаги, природные ресурсы, переданные в ведение местному самоуправлению в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке и используемые органами местного самоуправления в границах их территории для удовлетворения интересов и потребностей местного сообщества, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, а также порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетных фондов органов местного самоуправления регулируются законодательством Кыргызской Республики [2].

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законодательством Кыргызской Республики создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Финансовая база местных органов обычно складывается из их собственных доходов и поступлений из государственного бюджета. Подобный ее двойной характер отражает, с одной стороны, некоторые элементы самоуправления в деятельности местных органов и их определенное обособление в рамках государственного механизма, а с другой – включенность органов местного самоуправления в процесс государственного управления, в решение задач, имеющих общенациональное значение.

На современном этапе финансово-экономической основой местного самоуправления является местный бюджет, который формируется и утверждается местным самоуправлением. Доходы местного бюджета делятся на собственные (закрепленные) и регулирующие. Собственные доходы принадлежат только данному субъекту и поступают в его бюджет, минуя вышестоящий бюджет. Основу их составляют

местные налоги и сборы, платежи из прибыли предприятий местного подчинения. Регулирующие доходы охватывают всю совокупность денежных средств, аккумулируемых на центральном и местном уровнях, и передаваемых затем, в определенной части, нижестоящим бюджетам для регулирования доходов и расходов. Через местные бюджеты осуществляется распределение средств между отдельными регионами.

С образованием в 1991 году налоговых органов и принятием Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», местные налоги стали вводиться местными органами управления. Областные государственные администрации, подготовив проект о местных налогах, вносили его на рассмотрение областных кенешей. Затем областные кенешы своим решением вводили местные налоги на своих территориях с обязательным исполнением их всеми субъектами местного сообщества. В соответствии с вышеназванным законом, «местные налоги определялись как часть системы налогов, взимаемых местными органами власти, с юридических и физических лиц в местный бюджет и используемых для финансирования социально-экономических расходов местного значения». Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определял структуру местных бюджетов и организацию работы по их составлению и исполнению. Местные бюджеты составлялись на основе контрольных цифр и утверждались соответствующими местными кенешами. Областные, городские и районные кенешы также утверждали нормативы отчислений от налога на прибыль, акцизного налога на внутреннюю (местную) продукцию, подоходного налога на физических лиц и других общегосударственных доходов, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, в соответствующие бюджеты кенешей нижестоящего территориального уровня, суммы категориальных, выравнивающих и стимулирующих (долевых) грантов, выделяемых кенешами вышестоящего территориального уровня для кенешей нижестоящего территориального уровня (которым достается крайне незначительная доля в общем объеме бюджетов всех территориальных уровней) [3, 72].

Критерий общей социальной эффективности государственного управления является основным составляющим и раскрывает результаты функционирования системы, т.е. совокупности субъекта и управляемых объектов государственного управления. В сфере образования гарантируется общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. Каждый гражданин вправе на конкурсной основе получить бесплатное высшее образование, однако не исключается платное образование как в государственных, так и в негосударственных частных учебных заведениях. В сфере

здравоохранения медицинская помощь в государственных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Стоит особо сказать о том, что медицинское страхование может быть обязательным (субъектами которого являются органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий) и добровольным. В сфере социального обеспечения предусматриваются государственные пенсии и социальные пособия, равно как поощряется добровольное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Все эти меры отражают подход к социальным правам граждан. Во-первых, этот подход состоит в том, чтобы создать в административно-территориальной единице необходимые условия, как материальные, так и иные, в том числе правовые, а уже эти условия должны работать на обеспечение достойного образа жизни местного населения. Во-вторых, применяется дифференцированный подход: для большинства общества оно создает предпосылки развития их инициативы, предприимчивости, энергии, справедливо ожидая от них собственной активности, берет на себя непосредственную заботу о поддержке слоев населения, менее других защищенных в социальном плане, о тех, кто самостоятельно не выживет или не достигнет разумного жизненного стандарта. В-третьих, социальные права гарантируются не только за счет средств государства, но и путем привлечения средств частного бизнеса, благотворительных фондов и, конечно, самих людей, которые способны вкладывать часть своих средств в пенсионное и медицинское обеспечение, образование и иные социальные сферы. В ходе административной реформы делегированные государственные полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере расширяются: разработка и выполнение программ занятости и миграции, определение нужд населения, его адресная социальная защита на территории местного сообщества, составление социальных паспортов, участие в осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора, координация мероприятий по санитарной охране территории от распространения карантинных и других видов инфекции и др. Сотрудничество государственных органов власти с местным самоуправлением необходимо и при разработке правил обеспечения реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления [4], при установлении минимальных государственных социальных стандартов, внедрении трехсторонних соглашений между профсоюзами и органами государственной власти, осуществление которых

важно для развития человеческого потенциала территорий и местных сообществ и др.

В основе такого подхода лежит новая экономическая ситуация и особенно преодоление отчуждения человека от собственности. Право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Тем самым получило содержательное значение положение Конституции: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Утверждение права частной собственности в качестве конституционного принципа кыргызского государства – одно из самых кардинальных преобразований. Его значение предопределяет чрезвычайную важность большой законодательной работы, связанной с полной и последовательной реализацией этого принципа.

Структура собственности и формируемые на ее основе процессы производства, обмена, расслоения общества на социальные группы, распределение общественного потенциала с учетом обеспечения расширенного воспроизводства, жизнеобеспечения – важнейшая задача местного управления. В качестве объекта управления выступают природные, материальные и духовные ресурсы. Местное управление в лице местной государственной администрации несет ответственность за протекающие процессы общественно-политического и социально-экономического развития на соответствующей территории.

Безусловно, что задачи, стоящие перед местным управлением, невозможно решить без участия центрального правительства, и в большей мере это касается вопросов социального характера. К примеру, центральное управление разрабатывает общую концепцию занятости населения, и на ее основе государственную политику занятости, действие системы экономических и финансовых механизмов реализации государственной политики занятости, контроль за деятельностью в сфере занятости населения различных министерств, ведомств и местных государственных администраций, а также органов местного самоуправления. Местное самоуправление, в свою очередь, на основе государственной Концепции занятости и учета местных условий, положения на местном рынке труда, обеспечивает ее реализацию, разрабатывает и обеспечивает действие системы экономических и финансовых механизмов реализации политики занятости на местах, координацию и контроль за деятельностью структурных подразделений служб занятости области и районов и других организаций. Тот же самый механизм действует при внедрении на местах программ по здравоохранению, образованию и др. При

этом во исполнение решения центрального правительства принимаются решения областной государственной администрации (в виде постановления или распоряжения), а вслед за этим, во исполнение областного решения принимается постановление или распоряжение районной государственной администрации, и далее уже на низовом уровне идет реализация программы.

В условиях ограниченности финансовых средств необходимо четкое разграничение соответствующих функций между различными субъектами управления. При этом должны быть реализованы такие принципы социальной защиты, как адресность (поддержка и помощь должны оказываться наиболее уязвимым слоям населения), своевременность и доступность. Местные органы в этом направлении должны формировать систему дополнительных (к государственным) социальных гарантий и методов социальной защиты (с закреплением их соответствующими актами представительной власти); определения контингента лиц, нуждающихся в различных видах социальной помощи; целевого обеспечения социальной защитой из средств местного бюджета; координации и контроля за деятельностью органов социальной защиты и структур предприятий в сфере регулирования уровня жизни. Теоретически местное управление должно быть политическим представителем и гарантом интересов населения соответствующей территории. Местное управление не только узаконивает необходимость удовлетворения тех или иных потребностей, но и устанавливает строго определенные пути и направления такого удовлетворения в процессе деятельности людей.

В целях дальнейшего законодательного урегулирования вышеперечисленных проблем был принят Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления». Данный закон предполагает определенные изменения существующей системы финансирования различных уровней управления. Прежде всего, изменяется понятие «местного бюджета», который включает в себя бюджеты города, поселка и айыла. Органы местного самоуправления получили контроль над собственными доходами и стимулы для увеличения своих доходов. Местные налоги, земельный налог и сборы, неналоговые платежи будут поступать полностью в местные бюджеты. Часть общегосударственных налогов, распределяемых между республиканским и органами местного самоуправления, будут поступать органам местного самоуправления согласно установленным нормам по месту происхождения налогов, и нормы отчислений от общегосударственных налогов не могут быть изменены. Суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в конце года, не изымаются в бюджеты вышестоящих уровней.

На сегодня главным препятствием на пути раз-

вития местного самоуправления по-прежнему остается недостаточность финансово - экономических возможностей местных бюджетов. Ключевой вопрос – внедрение нового механизма взаимоотношений республиканского и местных бюджетов, обеспечивающего местным органам власти стимулы для увеличения доходов.

На данном этапе назрела настоятельная необходимость решения ряда принципиальных вопросов в отношении экономических и финансовых основ системы местного самоуправления. Все зависит от того, хотим ли мы увидеть в системе местного самоуправления сильную власть для реализации своих интересов, обладающую всем необходимым - достаточную экономическую базу, устойчивый налоговый потенциал, сбалансированный бюджет, юридическую основу.

Для того чтобы члены местного сообщества могли знать откуда берутся бюджетные средства и на какие цели они расходуются, необходимо добиваться большей прозрачности не только самого бюджета, но и бюджетного процесса. Только членам местного сообщества виднее - куда в первую очередь требуются средства и откуда их взять. Именно они в наибольшей степени будут заинтересованы в правильности расходования общих средств и в справедливости налогового бремени. Решение вышеназванных проблем является важным шагом на пути налогово-бюджетных преобразований в рамках общедемократических

реформ.

Основу органов местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, движимое и недвижимое имущество, входящие в состав коммунальной собственности, местные финансы, а также государственная собственность, переданная в управление органам местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством. Экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения, создают условия его жизнедеятельности.

Литература:

1. Исаев К.И. Моя свобода – моя гордость. – Бишкек, 2001. – С. 117.
2. Закон Кыргызской Республики «О коммунальной собственности на имущество» // Слово Кыргызстана. – 2002. – 18 марта.
3. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» // Слово Кыргызстана. - 2003. - 25 сентября.
4. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (В ред. Закона КР от 6 февраля 2006 года № 34). – С. 76.
5. Жылдыз кызы М. Государство и местное самоуправление: природа и эволюционные отношения. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2020. №. 9. С. 64-67