

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КР

В.И. ДИЛЬ, депутат СНП ЖК КР

1. Сравнительный анализ местного самоуправления в странах СНГ

С распадом Советского Союза все его страны-участники получили политическую и экономическую самостоятельность. Произошел первый этап децентрализации, и власть была передана местному уровню.

В дальнейшем процесс децентрализации охватил каждое из вновь образованных суверенных государств СНГ.

J. Gieguel [1] рассматривает «административную децентрализацию» как делегирование органами государственной власти различных административных полномочий на местный уровень в интересах общественных представителей, избранных гражданами соответствующих сообществ на местах.

Наряду с тем, что развитие системы местного самоуправления во всех странах происходит практически по одному и тому же принципу, в каждой отдельно взятой стране наблюдаются свои особенности.

Процесс создания системы местного самоуправления в республиках осуществляется с 1991 г. и сопровождается в первую очередь разработкой и принятием целого ряда нормативно-правовых документов.

Идея создания органов местного самоуправления заложена в конституциях республик. В дальнейшем ее реализация осуществлялась в соответствии с основополагающими законами по местному самоуправлению: О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике, О местном государственном управлении в Казахстане, О местном самоуправлении в Украине. Остальные действующие в каждой республике законы

закрепляют статусы столиц, определяют права и обязанности государственных служащих и рассматривают те или иные важные вопросы, касающиеся финансирования и функционирования местного самоуправления.

Говорить о том, что окончательно создана нормативно-правовая база местного самоуправления еще достаточно рано. Нарбатывается собственный опыт, изучается опыт других государств по данному вопросу, вносятся поправки и дополнения в действующее законодательство, устраняются противоречия и, как ни парадоксально, создаются новые.

Основной принцип создания нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления – делегирование полномочий органам местного самоуправления, кроме того, необходимость создания собственной финансовой и материальной базы для реализации делегированных полномочий.

О делегировании полномочий можно уже сегодня говорить достаточно уверенно, чего не скажешь о финансовой и материальной базе.

Понятие *местное самоуправление* включает в себя такие категории, как: *местная демократия, местные выборы, участие граждан в процессе местного самоуправления.*

Местная демократия представляет собой процесс участия общественности в политической жизни на местном уровне. В первую очередь – это выборы в местные органы управления.

Совсем недавно Кыргызская Республика сделала еще один важный шаг в укреплении основ системы местного самоуправления.

В октябре 2001 г. в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике введена дополнительная глава о выборах глав местного самоуправления.

В соответствии с кодексом выдвижение кандидатов на должность главы местного самоуправления осуществляется как избирателями, так и путем самовыдвижения. Политические партии вправе выдвигать своих кандидатов на должность глав местного самоуправления [6].

В Республике Казахстан акимы районов, городов областного значения, районов в городах Алматы и Астана, городов районного значения, поселков, аулов, аульных округов назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом страны.

Во-вторых местная демократия – это участие граждан в реализации прямой демократии: референдумов, опросов общественного мнения, общественных слушаний и публичных митингов.

В Кыргызской Республике не был проведен ни один референдум на местном уровне, тогда как общенациональных референдумов было четыре за период с 1994 по 1998 г. [3].

Возможность проведения местных референдумов предоставлена Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

Практика проведения общественных слушаний наблюдается в республике лишь последние два-три года, при этом необходимо отметить особую заслугу таких международных организаций, как USAID, NDI, OON, ОБСЕ, обеспечивающих консультативную, финансовую и материальную поддержку этих мероприятий.

Мониторингом общественного мнения на местах активно занимаются в последнее время неправительственные общественные организации. К 1999 г. в республике было зарегистрировано около 2 тыс. общественных организаций, практически 50 % из которых действуют в регионах. Многие из них основной целью своей деятельности считают укрепление основ местного самоуправления.

В Республике Казахстан законодательно не предусмотрена возможность проведения местных референдумов.

Начиная с 1998 г. в республике проведено несколько публичных слушаний, подготовленных с помощью USAID, ICMA.

В Казахстане действует около 40 национальных культурных центров и около 300 неправительственных организаций.

П. Своик [2] считает, что НПО сейчас оказывают слабое влияние на принятие решений на местах, хотя по мере закрепления практики проведения общественных слушаний их роль будет возрастать.

Конституция Украины предоставляет гражданам право участвовать как в общегосударственном, так и местных референдумах. О местном референдуме говорится и в Законе “О местном самоуправлении в Украине” и в отдельном Законе Украины “О государственном и местном референдуме”. Но мне не удалось встретить информацию о том, был ли проведен хотя бы один референдум местного значения.

В 2000 г. в Украине насчитывалось более 100 партий и общественных объединений.

Положительным моментом является традиционное проведение общественных слушаний в Украине.

Ю.Наврузов [4] сообщает, что “встречи депутатов и муниципальных служащих с представителями территориальной громады проходят в форме общественных слушаний, которые проводятся не реже одного раза в год”.

Наиболее популярной для проведения слушаний на местном уровне во всех трех странах является тема бюджетной политики.

В работе «Система местного самоуправления в Украине» Ю.Наврузов отмечает слабую общественно-политическую активность населения, повышающуюся лишь в период выборных кампаний. Влияние общественных организаций на политику на местах крайне незначительное.

И все же, на наш взгляд, именно в Украине в вопросах демократии на местном уровне достигнуты наиболее прогрессивные результаты по ряду вопросов местного самоуправления.

По отношениям между центральными и местными органами власти И.Мунтяну с соавторами [5] выделяют три модели системы местного самоуправления.

Первая модель характеризуется выраженным стремлением к административной децентрализации. Примером может служить Российская Федерация.

Украина относится ко второй модели системы местного самоуправления, характеризующейся комбинацией тенденций как централизации, так и децентрализации. Административные органы местных

администраций обладают относительно высокой степенью автономии от государственных и областных органов.

Кыргызская Республика и Республика Казахстан относятся к третьей модели с ярко выраженными чертами административной централизации. Местные органы жестко подчинены высшему органу власти в стране. Поэтому центральная власть создает и контролирует местные исполнительные органы. При этом отличительной чертой кыргызской системы является то, что до недавнего времени председатели местных советов одновременно возглавляли и местные государственные администрации.

Таким образом, рассмотрев лишь незначительную часть вопросов, касающихся системы местного самоуправления, можно сделать следующие выводы:

1. При наличии большого числа общих черт каждая из систем местного самоуправления, создаваемых в республиках СНГ, имеет специфические особенности.

2. Наибольшие успехи в организации системы местного самоуправления достигнуты в Украине, при сравнении с Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан.

3. Нормативно-правовая база в республиках позволяет продолжить работу по созданию системы местного самоуправления.

4. Необходимо обратить особое внимание не только на делегирование полномочий органам местного самоуправления, а также на финансовую и материально-техническую сторону.

2. Местное самоуправление в Кыргызстане

Еще 2 января 1991 г. Президентом Республики Кыргызстан А.Акаевым было направлено послание Верховному Совету Республики Кыргызстан «О совершенствовании местного самоуправления и государственного управления в областях и других административно-территориальных единицах республики»[7], в котором говорилось, что «решение проблем совершенствования местного самоуправления на конституционном уровне - весьма важный, но лишь первый шаг». В дальнейшем необходимо было решить вопрос о разграничении полномочий между органами

местного самоуправления и органами государственного управления государственно-территориальными единицами.

Органы местного самоуправления, являясь самоорганизацией граждан, призваны решать вопросы местного значения на основе местной материальной и финансовой базы.

Органы государственного управления территориями осуществляют государственную политику на местах на основе республиканского бюджета.

К компетенции органов местного самоуправления отнесены: разработка и утверждение проектов планов социального и экономического развития, планов комплексных экологических программ, исполнение наказов избирателей, разработка мер по борьбе с преступностью, организация выполнения важнейших законов и решений республиканских органов власти и управления.

Государственное управление должно было осуществляться через создание ряда управлений, среди которых финансовое, налоговое, статистики и анализа, внутренних дел, строительства и архитектуры, культуры и целый ряд других.

Предлагалось по таким направлениям, как здравоохранение, образование, земельная реформа, управление государственным имуществом, создание единых органов местного самоуправления и государственного управления. Их взаимодействие должно было осуществляться на базе местного и республиканского бюджетов.

Создание такого консультативно-совещательного органа, как коллегия, должно было привести к координации деятельности обеих ветвей власти на местах. При этом подчеркивалась необходимость усиления роли общественного самоуправления.

Правительством Республики Кыргызстан в 1991 г. разработана структура местного самоуправления и государственного управления в соответствии с принципами:

а) разделения на уровне областей, районов и городов местного самоуправления, государственного управления, совместного управления (местного самоуправления и государственного управления), а также хозяйственного самоуправления;

б) усиления исполнительно-распорядительного единоначалия;

в) роста профессионализма в местном самоуправлении.

Несколько позже (в 1993 г.) состоялось выступление председателя постоянной Комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по вопросам работы Советов народных депутатов, развития самоуправления, гласности и обращений граждан А.Б. Эшимовой на Международной научно-практической конференции по проблемам местного самоуправления в государствах-участниках СНГ в Санкт-Петербурге на тему «О взаимодействии органов местного самоуправления и государственной администрации в Кыргызской Республике» [8].

В данном выступлении органам местного самоуправления, действующим в республике наряду с органами государственной власти, отводится теоретически важная роль. Местное самоуправление осуществлялось в границах 519 административно-территориальных единиц. Считалось, что «столь разветвленная сеть представительных органов народовластия в республике дает возможность правильной организации их работы». Но на практике все было по-иному. Пассивность местных кенешей депутатов, отсутствие действенного механизма, позволяющего гибко реагировать на изменение окружающей ситуации, – основные причины, по которым местные кенешы не стали на тот период лидирующим звеном в политическом устройстве административной системы республики.

Кроме того, обострение ряда социальных проблем в период перехода на рыночные отношения привело к появлению некоторых сложностей во взаимодействии органов местного самоуправления и местных государственных администраций.

Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 г., дала новый импульс идеи создания действенных органов местного самоуправления. Они были призваны стать массовыми органами представительной власти в Кыргызстане. Уже в ст. 1 Конституции Кыргызской Республики говорится о том, что «граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Реформа № 2/2002

своих представителей в органы местного самоуправления». Целая глава Конституции Кыргызской Республики посвящена вопросам местного самоуправления, в которой законодательно закрепляются управление, перераспределение полномочий, прав и обязанностей местных кенешей.

За период независимости в Кыргызской Республике было принято семь законов, регулирующих местное самоуправление. Среди них: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике», «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», «О статусе депутатов местных кенешей» и др.

Ряд кодексов Кыргызской Республики: «Кодекс о выборах в Кыргызской Республике», «Налоговый кодекс», «Гражданский кодекс», «Земельный кодекс», «Налоговый кодекс» рассматривают вопросы местного самоуправления.

Кроме того, только Президентом Кыргызской Республики было издано около 30 указов и распоряжений по данному вопросу и около 20 постановлений Правительства Кыргызской Республики.

Вопросами местного самоуправления сегодня в республике занимаются 18 организаций, в том числе 6 международных и 5 неправительственных, что свидетельствует о заинтересованности как правительства, так и населения в целом в реализации реформ в области местного самоуправления.

На территории республики в 2001 г. действовали 527 местных кенешей различного уровня, в которые избрано 8089 депутатов.

Пункт 4 ст. 87 «Кодекса о выборах в Кыргызской Республике» предусматривает выдвижение кандидатов в депутаты местных кенешей от политических партий и избирательных блоков. Выдвижение кандидатов в состав депутатов местных кенешей по партийным спискам не было реализовано на практике, хотя представители различных партий получили 592 места на выборах (по данным Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики). Наибольшее число депутатских мандатов получили члены партии «Адилет», всего 418 человек.

«Кодекс о выборах в Кыргызской Республике» включает также пункт о выборах глав местного самоуправления. По мнению международных экспертов, сама постановка вопроса о выборах глав местного самоуправления – это значительный шаг вперед по пути укрепления демократии. Одной из важных форм непосредственной демократии на местах является проведение местных референдумов. Но правовой основы и практики проведения местными кенешами референдумов нет.

Создание советов общественности также базируется на использовании векового национального опыта. Созыв курултая или создание судов аксакалов – элементы традиционной культуры кыргызов. В большинстве своем решения, принимаемые участниками данных форм действия прямой демократии, носят лишь рекомендательный характер.

Зачастую на практике местные органы самоуправления превращаются в организации, подведомственные государственным администрациям.

Местные государственные администрации на местах осуществляют политику Президента и Правительства Кыргызской Республики. Их деятельность подкрепляется выделением средств из государственного бюджета, тогда как органам местного самоуправления делегируются лишь полномочия, не подкрепленные соответствующей бюджетной политикой.

Существует ряд объективных причин, приводящих к такому положению, и в первую очередь – это сложная социально-экономическая ситуация в стране. Необходимо отметить и некоторую инертность со стороны самих органов местного самоуправления, по-видимому, связанную с их относительно низким профессионализмом и отсутствием эффективно действующей, адекватной структуры местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством местные бюджеты формируются в основном за счет местных средств. Из оговариваемых Налоговым кодексом 16 местных налогов и сборов, из которых наиболее реальными являются только два-три вида, не обеспечивающие того поступления

средств, которое необходимо для решения большинства социальных вопросов.

В связи с тем, что местные государственные администрации не являются финансово-независимыми, говорить об их хозяйственной самостоятельности не представляется возможным. А это в свою очередь ведет к политической или идеологической зависимости от государственных административных структур, подтверждая тем самым материалистическую точку зрения о первичности бытия. Можно сказать, что сегодня органы местного самоуправления находятся еще пока в зачаточном состоянии, но при этом ведется активный поиск путей решения этого вопроса.

В мае 1997 г. указом Президента Кыргызской Республики утверждена Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов.

Ведется работа по совершенствованию правового обеспечения деятельности местного самоуправления.

Наряду с вопросами финансирования, наиболее значимым является вопрос коммунальной (муниципальной) собственности органов местного самоуправления.

Коммунальная собственность – имущество, находящееся на правах собственности у местного сообщества, которым оно распоряжается и управляет. Начало процессу передачи имущества в коммунальную собственность положено еще в 1995 г. Но вопрос этот еще не решен. Несмотря на имеющийся перечень передаваемых объектов и утвержденный порядок их передачи, государственные администрации не всегда спешат выполнить эти решения, а органы местного самоуправления принять на себя ответственность за содержание этих объектов в связи с теми же финансовыми трудностями и скудностью местных бюджетов.

Но работа над совершенствованием системы местного самоуправления продолжается. Ведется поиск новых форм взаимодействия государственных администраций и органов местного самоуправления, а также разграничения их полномочий на всех уровнях. В конечном итоге, это должно привести к децентрализации государственного управления и развитию приемлемых форм местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Библиографический список

1. J.Giequel, Drait cjustitutionnel in institutions politiques, Montchrestien, 1989.
2. Своик П. Система местного самоуправления в Казахстане. - Алматы, 2000. - С. 14, 15, 55.
3. Алымкулов Э., Кулатов М. Местное самоуправление в Кыргызской Республике. – Б., 2000 - С. 5, 9, 10-12, 29.
4. Наврузов Ю. Система местного самоуправления в Украине. – Киев, 2000. - С. 13, 14.
5. Popa V., Munteanu I. De la centralist Spre descen spre descentalizare, Ed. Cartier, 1998. - p. 5-7.
6. Кодекс о выборах в Кыргызской Республике. –Б., 2001. – С. 245.
7. Акаев А. Послание Президента Республики Кыргызстан Верховному Совету Республики Кыргызстан от 2.01.1991 г.// Из архив. матер. Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.
8. Эшимова А.Б. Взаимодействие органов местного самоуправления и государственной администрации в Кыргызской Республике: Междунар. научн. практич. конфер. по проблемам местного самоуправления (г. Санкт-Петербург, 1993 г.)// Из архив. матер. Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

