

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ МСУ

*Н.Р.КОЖОБЕРГЕНОВ,
зам.начальника управления МФ КР*

В период с 1991 по 2001 г. непосредственно по вопросам развития местного самоуправления (МСУ) были приняты 8 законов Кыргызской Республики, более 50 указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, 8 постановлений Президиума Верховного Совета Кыргызской Республики и Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и более 30 постановлений Правительства Кыргызской Республики. Данными законодательными и другими нормативно-правовыми актами были созданы правовые основы децентрализации и развития местного самоуправления, а также регулирования их взаимоотношений с органами государственной власти.

Сегодня главным правовым актом, регулирующим законодательную основу местного самоуправления, является Конституция Кыргызской Республики. Вопросам организации местного самоуправления в республике полностью посвящена глава VII Конституции Кыргызской Республики.

Базовыми правовыми актами децентрализации и развития местного самоуправления являются Законы Кыргызской Республики, Кодекс о выборах в Кыргызской Республике, указы Президента Кыргызской Республики, постановления Правительства Кыргызской Республики, нормативно-правовые акты органов местной государственной администрации и местного самоуправления, министерств, агентств, уставы местных сообществ и др.

Все эти законы и каждый в отдельности нормативно-правовой акт сыграли заметную роль в децентрализации и развитии местного

самоуправления, значительно укрепили нормативно-правовую базу развития института подлинного народовластия - местного самоуправления.

В целях координации и дальнейшего совершенствования местного самоуправления указами Президента Кыргызской Республики в 2000 г. была создана Комиссия по поддержке реформы местного самоуправления при Президенте Кыргызской Республики, а в 2001 г. в структуру исполнительной власти введена должность министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития образован аппарат из восьми специалистов.

Главными в развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике являются следующие достижения: созданы правовые основы децентрализации и развития местного самоуправления; формируется система местного самоуправления на уровне городов, сел и поселков; осуществляется Программа децентрализации ПРООН; введена практика делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; законодательно определены подходы к составлению и исполнению местных бюджетов, закреплены собственные доходные источники, определены направления расходов, утверждены права органов местного самоуправления в области финансово-экономической политики, формируется коммунальная собственность местных сообществ, органам местного самоуправления переданы более 8 тыс. объектов государственной собственности, местная инфраструктура на общую сумму свыше 5,5 млрд. сом.; в структуру исполнительной власти введена должность министра по делам местного самоуправления и регионального развития КР; созданы и успешно функционируют Конгресс местных сообществ и

Ассоциация городов КР; осуществлены пилотные выборы глав местного самоуправления сел и городов районного подчинения, в декабре 2001 г. прошли в республике выборы глав местного самоуправления.

Следует также отметить развитие МСУ в городах республики. Начиная с июня 1998 г. осуществляется планомерный перевод городов на местное самоуправление всех уровней. Таким образом, завершается процесс перевода городов республики на местное самоуправление.

Однако успехи децентрализации и развития МСУ были бы более значительными, если бы не существование таких острых проблем, как:

1. Отсутствует целостная, четкая и эффективная государственная политика, стратегия децентрализации и развития местного самоуправления, многосторонний анализ реформ местного самоуправления в республике, долгосрочная стратегия и программа конкретных действий.

2. Не создана правовая база для проведения оптимальной децентрализации и развития местного самоуправления. До сих пор не приняты законы, обеспечивающие эффективную деятельность органов местного самоуправления в части создания необходимой финансово-экономической базы, бюджетного и налогового регулирования, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, кадрового, научно-методического и информационного обеспечения местных сообществ.

3. Существующая нормативно-правовая база не отвечает современным требованиям, отмечается внутренняя несогласованность и несистемность ряда нормативно-правовых актов. Некоторые законы и правовые акты не подкреплены финансовыми и экономическими средствами. Наблюдается противоречивость многих норм и понятий законодательной базы развития местного самоуправления, некоторые из них размыты и запутаны. Принятый до вступления в силу действующей Конституции Кыргызской Республики Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» содержит положения, не соответствующие конституционно закрепленным нормам организации местного самоуправления. В то же время нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законов и иных нормативных Реформа № 4/2002

правовых актах, которые также во многих случаях не стыкуются с базовым законодательством.

4. Отсутствует четкий контроль и несоблюдение законодательства о местном самоуправлении органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами. Многие из законов и нормативно-правовых актов не доходят до исполнителей низовых звеньев местного самоуправления. Немалая часть руководителей органов местного самоуправления не знает своих законных прав, неэффективно использует функции и полномочия, в том числе делегированные им органами государственной власти.

5. Отсутствует необходимая правовая основа, обеспечивающая четкое и ясное законодательное разграничение функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления (центральные, областные, районные и первичные уровни во многом дублируют друг друга, в том числе наблюдается дублирование функций и полномочий органов местной государственной администрации и местного самоуправления).

6. Затянувшиеся процессы развития местного самоуправления не позволяют завершить общую реформу территориальных органов власти, осуществить введение МСУ на районном и областном уровнях.

7. Не создана правовая база для организации эффективной муниципальной службы и кадровой политики. Не принят Закон «О муниципальной службе». Ощущается острая потребность в квалифицированных и компетентных специалистах. Не сложилась эффективная система кадрового обеспечения органов МСУ. Наблюдается низкий профессиональный уровень служащих органов местного самоуправления, текучесть муниципальных кадров, нет системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров, особенно выборных лиц.

8. Отсутствует система организационно-методического, научного и информационного обеспечения деятельности органов МСУ.

9. Отсутствует эффективное партнерство, взаимодействие органов местного самоуправления с частным сектором, НПО, гражданским союзом, международными организациями и др.

Неэффективное развитие местного самоуправления в республике может повлечь за

собой такие последствия, как: ухудшение социально-экономического положения республики, увеличение количества безработных и бедных, сокращение зарубежной финансово-экономической помощи, отток иностранных инвестиций, рост религиозного экстремизма и др.

Ощущается острая потребность в разработке и принятии нормативных актов, призванных регулировать механизм разделения функций и полномочий, обеспечивающий независимость, сбалансированность, эффективное взаимодействие и согласованность в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Значительное количество слабых сторон не позволяет в полной мере обеспечить успешную децентрализацию и эффективное развитие местного самоуправления в республике.

Анализ показал, что нормативно-правовая база местного самоуправления еще не сформирована в достаточной степени, и в настоящее время она уже не отвечает современным реалиям и требованиям, не решает существующие проблемы. Практика реформы местного самоуправления во многом опережает законодательство, и это вызывает острую потребность ее совершенствования и гармонизации.

Законы Кыргызской Республики дают импульс региональному нормотворчеству. Практически все местные сообщества разработали и приняли свои нормативно-правовые акты по организации местного самоуправления с учетом особенностей и условий его функционирования. Но эта работа еще только началась. Анализ первого опыта говорит о том, что основная трудность заключается в том, что явно недостаточно проработаны механизм и технология реализации действующих законов и нормативно-правовых актов в области МСУ и их увязка с действующим в стране другим законодательством.

В целях формирования действенной нормативно-правовой базы децентрализации и развития местного самоуправления надлежит осуществить следующее:

ускорить принятие Закона Кыргызской республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»;

ускорить разработку проекта Закона КР «О финансово-бюджетных основах местного самоуправления в Кыргызской Республике» в целях создания правовой базы, определяющей

основные принципы организации финансов местного самоуправления, источники формирования и направления их использования, устанавливающей основы бюджетного процесса в местных сообществах, взаимоотношения органов местного самоуправления с финансово-банковскими учреждениями и хозяйствующими субъектами, а также предусматривающей гарантии их финансовых прав и ответственность за управление финансовыми ресурсами;

в целях создания законодательной базы, регулирующей отношения в области муниципальной службы и установления основ правового положения служащих в органах местного самоуправления, ускорить доработку проекта Закона КР «О муниципальной службе в Кыргызской Республике»;

сформировать правовую основу для создания эффективной системы кадрового обеспечения органов местного самоуправления, подготовки и переподготовки кадров, обучать и периодически повышать квалификацию муниципальных служащих, сдерживать текучесть кадров; разработать реестр многопрофильных учетных специальностей муниципальных служащих и должностей; осуществлять подготовку кадров муниципальной службы новой формации;

осуществить функциональный анализ деятельности органов местной государственной администрации и местного самоуправления и разработать реестр полномочий органов государственной власти на местном уровне и реестр собственных, совмещенных и делегированных государственными органами власти полномочий органов местного самоуправления;

законодательно четко разграничить функции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, оптимально сочетая их и избегая крайностей и дублирования, обеспечить соответствующей финансово-экономической базой, штатными единицами, в том числе за счет некоторых территориальных отделов министерств и ведомств;

создать эффективный механизм взаимодействия органов местной государственной власти и местного самоуправления;

разработать проект и принять Закон КР «О порядке разграничения и передачи делегированных полномочий органов государственной власти органам местного

самоуправления и механизме их взаимодействия»;

в целях дальнейшего развития непосредственной демократии, участия населения в обсуждении всех важных вопросов общественной и государственной жизни разработать и принять Закон КР «О местном референдуме».

Законодательством республики установлены правовые основы организации деятельности органов МСУ, а также регулирования их взаимоотношений с органами государственной власти.

Административные реформы в Кыргызской Республике начались с первых дней обретения независимости. Создание эффективного государственного управления стало одним из важнейших приоритетов развития страны. Правительством уже предпринят ряд последовательных шагов по оптимизации структуры государственного управления, механизмов межведомственной координации, бюджетных процедур.

