

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ: НУЖНА ЛИ НАМ ТАКАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ?

А. Жунусов, менеджер по проектам ФЕЦА

Эффективность управления является ключевой проблемой реформы системы территориального управления в Кыргызстане, в центре которой находятся вопросы вовлечения в процесс местного управления широких народных масс, повышения ответственности органов местного самоуправления, децентрализации государственных функций. Формально реформа началась с принятия 19 апреля 1991 г. Закона «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан».

В начале реформы была проведена политическая децентрализация, органам МСУ дали некоторую власть, но до конца дело так и не довели. Конституцией и законами предусмотрено, что делегирование функций и полномочий должно сопровождаться выделением соответствующих финансовых и материальных ресурсов. Кроме того, многолетняя практика опеки коммунистической партией советов лишила эти органы инициативности, не давая им возможности приобрести опыт самостоятельной деятельности. В результате, получив власть, они не смогли ее достойно реализовать. По этой причине понадобилось создание органа, который был бы в состоянии взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения.

Органы самоуправления продолжают финансироваться по остаточному принципу. Они не в состоянии поддерживать на должном уровне объекты социальной инфраструктуры, большинство из которых было построено 25–30 лет назад. В то же время местная власть в Кыргызстане не имеет ни финансов, ни экономического потенциала и в силу этого не в состоянии реально влиять на дела и повседневную жизнь местного сообщества. Именно в этом кроется главная причина того, что вся вертикаль власти в стране сверху донизу не пользуется у граждан ни авторитетом, ни доверием.

Конституция страны дала право местным кенешам (советам) утверждать и

контролировать программы социально-экономического развития территорий и социальной защиты населения, утверждать местный бюджет и отчет об его исполнении, выражать большинством в две трети от общего числа голосов депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

Указом Президента КР был решен вопрос организации власти в сельских населенных пунктах: функцию организатора жизнедеятельности местных сообществ сел взяли на себя исполнительно-распорядительные органы при сельских и поселковых кенешах - сельские управы (айыл окмоту). Всего по республике было образовано 455 сельских муниципалитетов (айыл окмоту). В связи с образованием новых административно-территориальных единиц в 2003 г. таких органов в республике насчитывалось уже 472.

Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей установлен в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике. Кодекс устанавливает, что депутатом местного кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший 20 лет и проживший на соответствующей территории не менее двух лет перед выдвижением. Выборы депутатов местных кенешей назначаются Президентом КР не менее чем за два месяца до дня выборов.

Указом было установлено, что по вопросам организации местного самоуправления глава айыл окмоту или города подотчетен председателю районного (городского) кенеша, а по делегированным государственным полномочиям - главе районной (городской) государственной администрации. По новому Закону «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 г. айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующему айылному, поселковому кенешу, а по делегированным государственным

полномочиям – главе государственной администрации района, мэру города. На первых порах – вплоть до 2001 г. - должность главы айыл окмоту не являлась выборной. Назначение руководителей сельских муниципалитетов осуществляли главы районных (городских) государственных администраций по согласованию с председателем районного (городского) кенеша и депутатами соответствующего айыльного, поселкового кенеша. В лице айыл окмоту на селе появился организатор общественно-хозяйственной жизни, ежедневно занимающийся решением насущных проблем сельчан.

Важным достижением кыргызской демократии является введение в 2001 г. выборности глав местного самоуправления городов, поселков и сел. На уровне городов областного подчинения мэры избираются путем косвенных выборов, то есть депутатами городских кенешей. На уровне городов районного подчинения, поселков и сел главы городов и айыл окмоту избираются населением прямым голосованием. В результате выборы глав местного самоуправления городов районного подчинения (глав городов) и айыл окмоту, состоявшиеся 16-23 декабря 2001 г., прошли уже по принципиально иной системе, в которой отсутствовали различные бюрократические препоны при выдвижении кандидатов и формировании списка, вносимого в избирательные бюллетени.

В последнее время в республике получает распространение такая форма участия населения в решении вопросов местного значения, как общественные слушания по бюджету. Организаторами таких слушаний в большинстве случаев выступают международные и неправительственные такие организации, как проект URBAN Institute «Децентрализация и местное самоуправление», Центр «Интербилим», Фонд Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) за счет средств, предоставленных ОБСЕ (проект «Открытый бюджет») и Европейским союзом и т.д. Такие организации занимаются подготовкой и организацией бюджетных слушаний по всему Кыргызстану. Также эти организации проводят тренинги по бюджетным процессам, правам и обязанностям местных кенешей, управлению

муниципальной собственностью, внедрению электронной хозяйственной книги «Электронный айыл окмоту», консультируют по вопросам развития местного самоуправления. Такие мероприятия соответствуют целям и задачам национальной стратегии децентрализации государственной власти и развития местного самоуправления.

На бюджетных слушаниях муниципальные власти информируют население о готовящихся решениях, представляющих социальную значимость для местных сообществ, а граждане высказываются по этим вопросам, делают предложения по внесению изменений в проекты бюджетов. Такой механизм был эффективен, когда в МСУ собирались восемь видов местных налогов. Теперь же айыл окмоту собирают только два вида налогов: земельный и налог на недвижимость, на последний из которых был наложен мораторий до 1 января 2010 г. Таким образом, бюджеты айыл окмоту становятся зависимыми от республиканского бюджета. И какими бы гениальными не были рекомендации, бывает невозможно что-либо изменить в статьях расходов. В таких случаях можно будет только вносить изменения в местные бюджеты, согласованные с районным финансовым отделом. Но на практике эти же отделы диктуют свои контрольные цифры в статьи бюджета.

На бюджетных слушаниях участники могли вносить рекомендации по расходованию бюджетных средств, ведь бюджет формировался из местных налогов, и соответственно сельские управы могли вносить некоторые изменения в расходную часть бюджета, например, расходы на спортивные и культурные мероприятия, ремонт ФАП, покупку спортивных тренажеров для сельских клубов и т.д. Такие мероприятия полезны еще и тем, что айыл окмоту совместно с жителями вырабатывают общий план действий по развитию местных сообществ. Например, на бюджетных слушаниях в Каражалском айыльном округе Иссык-Кульской области, которые проводились тренерами из ФЕЦА, жители сел обсудили ситуацию с дорогами и совместными усилиями нашли конкретное решение проблемы. На территории Каражалского айыльного округа действует

карьер, арендуемый частным предпринимателем В. Лобосенко. В ходе бюджетных слушаний жители села убедили предпринимателя помочь с ремонтом дорог. Бизнесмен предоставил 50 грузовиков гравия для ремонта внутренних дорог с. Бозбулун (2 км). Также между главой айыл окмоту и местным дорожно-эксплуатационным управлением была достигнута договоренность о вывозе из карьера 300 грузовиков гравия на ремонт дорог в селах Жаны Арык и Тегизчил (7 км). Все эти мероприятия были проведены на безвозмездной основе, из бюджета айыл окмоту были выделены только расходы на горючее. Местные жители сами разровняли землю и отремонтировали дороги в трех селах протяженностью 9 км.

Предполагается, что в практику кыргызской демократии может войти и такая форма участия населения, как общественно-гражданская экспертиза, когда население дает независимую оценку различным проектам, решениям местного самоуправления и т.д. Например, в г. Балыкчы независимая комиссия, которую возглавил местный житель Аденов Талгарбек, расследовала дело о прокладывании труб для обеспечения поливной водой г. Балыкчы. Трубы должны были быть закуплены из местного бюджета, в котором были заложены соответствующие средства. Однако тендерная комиссия нарушила условия тендера и закупила бывшие в употреблении трубы завода «Актюз». Когда-то это был крупнейший комбинат по переработке редкоземельных металлов и горной руды. Независимая комиссия расследовала дело и передала полученные материалы в СМИ. Оказалось, что трубы не были пригодны для прокладки, более того, они имели высокий уровень радиации, вредный для здоровья людей. История получила широкую огласку, сюжет был показан по национальному телевидению (телепередача «Эксперт»), против руководства тендерной комиссии, составленного из числа руководителей мэрии и депутатов городского кенеша, было возбуждено уголовное дело.

Словом, непосредственное участие местных сообществ в осуществлении территориального самоуправления постоянно обогащается новыми формами и, по всей видимости, спектр социальной активности будет расширяться и дальше. Таким образом,

местное самоуправление включает в себя разнообразные демократические институты, каждый из которых выполняет определенную роль в осуществлении права местных сообществ на самостоятельное заведование делами местного значения.

Децентрализованная система управления в унитарных государствах отличается унификацией системы местного самоуправления, которая устанавливается, по большей части, на центральном законодательном уровне. К числу унитарных стран с децентрализованной системой управления следует отнести Великобританию, Японию, Польшу, Венгрию, Чехию, Ирландию и др. В направлении построения такой системы управления движется и Кыргызстан.

Децентрализованная система управления в федеративных странах характеризуется значительным разнообразием организационных форм местного самоуправления. Причем в некоторых странах (США, ФРГ) деятельность органов самоуправления больше регулируется штатным или земельным (провинциальным) законодательством, нежели федеральными законами. В Соединенных Штатах Америки, являющихся федеративным государством, перенявшим в свое время модель самоуправления Англии, система организации местной власти подверглась существенному преобразованию. В городах США используются самые различные формы местного управления, пестрота которых с трудом поддается описанию.

Опыт всех развитых государств мира убедительно свидетельствует о том, что именно местное самоуправление, будучи наиболее приближенным к гражданам, решает их повседневные и неотложные задачи. Оно укрепляет основы народовластия, создавая необходимые условия для жизнедеятельности местных сообществ, стабилизирует политическую систему в целом, выступая в качестве важного механизма обеспечения единства страны и целостности государства.

Народ Кыргызстана 27 июня 2010 г. принял новую Конституцию, которая предусматривает некоторые изменения системы местного самоуправления. В новой Конституции сохраняются прямые выборы

депутатов местных кенешей. Существенные изменения предложены в положениях, касающихся порядка избрания руководителей исполнительных органов МСУ. «Старая» Конституция предусматривала, что главы аильных округов, поселков и городов районного назначения избираются депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации в установленном законом порядке, а мэры городов избираются депутатами соответствующих местных кенешей по представлению Президента КР. В нынешней Конституции предусматривается отсылочная норма, заключающаяся в том, что «главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом». То есть главы исполнительных органов МСУ будут избираться, но как именно - путем прямых или косвенных выборов - будет определено в последующем законе.

В настоящее время ОО «Институт политики развития» (бывший Urban Institute), бывшие члены Конституционного совещания по вопросам местного самоуправления и альянс «За прозрачный бюджет» завершили исследование отношения жителей городов и сел КР к механизму выборов - назначению руководителей органов МСУ. Одна тысяча триста восемьдесят шесть опрошенных респондентов высказались за выборы руководителей органов МСУ, что составляет 69,3% от их общего числа. Сами руководители органов МСУ солидарны с населением, но оказались более категоричными в ответах на аналогичный вопрос. Результаты опроса представителей органов МСУ показали, что 87% их руководителей - за выборы, а 13% - за назначение. Жители городов также поразному видят решение вопроса у себя на местах: 65% жителей Баткена, 55% жителей Каракола и 70% жителей Нарына считают, что глав городов и мэров нужно назначать. У жителей Сулюкты мнения разделились ровно пополам. А вот 100% жителей городов Шопоково и Токмок единогласно высказались за выборность руководителей МСУ. Также подавляющее большинство ряда других городов высказалось за выборы: Каракуль - 95%, Кант - 95, Кара-Балта - 93,3, Майлуу-Суу - 93,3%.

Позиция Национального агентства по МСУ нацелена на косвенные выборы, чтобы главы МСУ назначались местными и городскими кенешами, поскольку они в свое время сами были выбраны населением. Также для выборов будут выделяться средства из местного и республиканского бюджетов. Порой, используя финансовые ресурсы и клановую поддержку, на руководящие должности органов МСУ могут прийти люди, не имеющие опыта работы в государственной службе и управлении МСУ.

Руководитель Ассоциации муниципалитетов КР Болот Асанакунуов считает, что в любом случае это будет более демократично. До этого была система, по которой главы МСУ назначались. И если местный кенеш был не согласен с представляемой кандидатурой главы районной администрации, последний мог написать представление Президенту КР для инициирования роспуска кенеша. И на самом деле Президент КР дважды подписывал соответствующий указ о роспуске в Каджисае и Токтогуле.

В большинстве штатов США даже должность шерифа бывает выборной. Шериф округа является главой окружного полицейского управления. Шериф может быть досрочно отстранён от должности в случае совершения им аморального поступка или должностного преступления. Во многих сельских районах, особенно в южных штатах, традиционно шериф воспринимается как более влиятельная политическая фигура, нежели администрация округа.

Однако бывают случаи, когда главы аильных округов, избираемые населением, не всегда являются положительным примером для своих сообществ. Такая ситуация произошла в аильном округе Теплоключенка Иссык-Кульской области, когда население выбрало человека, не имеющего опыта работы в госорганах, который впоследствии оказался неэффективным управленцем.

Таким образом, у всех представителей нашего общества свой взгляд на поставленную проблему. Но все-таки будет логичным и обоснованным, если политика децентрализации будет доведена до эффективного конца, и мы сможем увидеть результаты этой реформы. Парламенту КР предстоит принять ряд законопроектов в

области местного самоуправления, от которых будет зависеть развитие наших сел, регионов, а это – основа нашей страны. На данном этапе, руководствуясь опытом зарубежных стран и нашей практикой в области МСУ, мы, от имени неправительственного сектора можем предложить следующие рекомендации (они могут войти в положения будущих законов и планы действий по развитию местного самоуправления).

1. Принять кодекс местного самоуправления и закон о муниципальной службе, содержащие в себе нормативно-правовые акты, обеспечивающие эффективную деятельность органов МСУ. Можно также разделить закон о местном самоуправлении и местной государственной администрации на два отдельных закона, определив соответствующие им полномочия.

2. Пункт 4 статьи 33 Конституции КР гласит, что каждому гражданину гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом. Одним из механизмов осуществления этой информированности являются бюджетные слушания. Надо внести в Закон о местном самоуправлении положение, о том, чтобы бюджетные слушания стали обязательным 2-разовым мероприятием перед составлением проекта местного бюджета и после окончания отчетного финансового года. Это повысит прозрачность местного бюджета и улучшит доверие к органам МСУ.

3. Нам все-таки нужно вернуться к прямым выборам глав МСУ. Ведь раньше главы попадали в зависимость от акимов и губернаторов, которыми они были назначены. Население не могло свободно участвовать в выборах. Теперь инициативу назначения местного главы могли бы продвигать депутаты, местное сообщество, самовыдвиженцы и даже политические партии, тогда ответственным за решение проблемы будет глава органов МСУ. Также нужно внести требование о том, чтобы кандидаты в главы органов МСУ имели высшее образование и опыт работы не менее

5 лет в области государственного и местного самоуправления.

4. Кандидаты в депутаты органов МСУ должны представить программу развития села, города.

5. В ежегодном Законе о республиканском бюджете следует приравнять нормативы отчислений от общегосударственных налогов и других доходов. Например, от подоходного налога по городам Бишкек и Ош отчисляются в бюджет этих городов 35%, по другим городам - 30, а по айыл окмоту - 0%, то есть ничего не отчисляется (статья 12 Закона «О республиканском бюджете КР на 2010 год и прогнозе на 2011-2012 годы»).

6. Нужно повысить заработную плату сотрудникам органов МСУ, чтобы появилась возможность нанимать профессионалов. Также нужно заниматься переподготовкой и повышением квалификации работников, улучшать их социальную защиту.

7. Нужно повсеместно по всей республике внедрять электронную хозяйственную книгу «Беркут». Данная программа содержит всю информацию по домохозяйствам аильного округа и разработана для эффективной работы ответственных секретарей. Система может выпускать справки, подсчитывать налоги и существенно облегчает работу сотрудников органов МСУ.

8. Главам органов МСУ необходимо зарегистрировать недвижимое имущество, находящееся на территории аильных округов. Муниципальная собственность, доход от ее аренды и управление недвижимостью в комплексе - это организационные рычаги и возможности, с помощью которых решаются задачи структурной перестройки и развития МСУ.

9. Необходимо распространять опыт формирования местных фондов развития и микрокредитных агентств в сельских регионах.

10. Следует проводить тренинги составления проектных заявок по выдаче стимулирующих грантов, планированию, разработке стратегических планов развития и др.

Сентябрь 2010 г.

