

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Бул илимий макала башкаруунун борборлоштурулган формасы катары жергиликтүү езун-езу башкаруунун пайда болуусу жана эволюциясы, теориялык концепцияларды иштеп чыгуу менен, о.э. Кыргызстандагы жергиликтүү жана муниципалдык езун-езу башкаруунун маанисин тактоо менен байланышкан.

Данная научная статья связана с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления и разработкой теоретических концепций, а также с уточнением содержания муниципального и местного самоуправления в Кыргызстане.

The given scientific article is connected with occurrence and local government evolution as decentralised form of government and working out of theoretical concepts, and also with specification the maintenance municipal and local government in Kyrgyzstan.

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. В настоящее время «муниципалитеты» - это избираемое городское и сельское самоуправление, хотя надо иметь в виду, что в некоторых странах, например, в США муниципальным именуется лишь городское самоуправление /8/.

Развитие муниципального управления неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Известно, что большое влияние оказали на теорию и практику бельгийская конституция 1831 г., сыгравшая значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. Бельгийская конституция 1831 г. содержала специальную статью, посвященную общинному управлению и, что очень важно, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавала власть четвертую — муниципальную.

В первой половине прошлого века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был А. Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор, который совершенно верно заметил, что "...общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером.

Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности...”/11/.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесли и немецкие ученые. Первоначально они, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины (теорию естественных прав общины).

Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Она исходила из признания общины естественно сложившейся органической корпорацией, по существу независимой от государства. Права общины на самоуправление априорным путем выводились из самой природы общины как таковой. Обосновывая свободу и независимость общины, данная теория обращалась к истории средневековых общин — вольных городов, их борьбы за независимость против феодального государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получает свое развитие государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX века Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.

Согласно этой теории самоуправление — это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления /1/.

Мы считаем, нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне. При централизованном государственном управлении, построенном на началах строгого соподчинения, государственные чиновники лишены инициативы и самостоятельности. Они по существу не зависят от местного населения, которому не подконтрольны.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX веке земскую и городскую реформы, где местное самоуправление определялось как система децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. При этом государственная власть является совокупностью полномочий и монарха, и коронной администрации, и парламента, и органов самоуправления /5/.

Современные зарубежные ученые, как правило, трактуют муниципальное управление как относительно децентрализованную форму государственного управления на местах. Так, определялось, что муниципалитеты не являются нерегулируемым “государством в государстве”, но выступают в качестве местных политических единиц с относительно большой независимостью, которая вписывается в общую систему государства.

В основе теории социального обслуживания делается упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения. Основной целью всей муниципальной деятельности данная теория называет благосостояние жителей коммуны /7/.

Наряду с названными теориями существуют и социал-реформистские муниципальные концепции, которые исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одном из путей безреволюционной трансформации современного общества в социалистическое. В современных условиях, например в законодательстве Российской Федерации, термин «муниципальный» применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления. При этом, однако, надо учитывать, что в Конституции Российской Федерации используются понятия не «муниципалитет», «муниципальные органы», а «местное самоуправление», «органы местного самоуправления» /7/.

Исследования показали, что все реформы, проводимые в управлении как в городах, так и в селах Кыргызской Республики, используют так же концепцию не «муниципалитет», «муниципальные органы», а имеют такое же содержание, как и в России - «местное самоуправление», «органы местного самоуправления».

При этом муниципальный социализм отмечается так же как одно из направлений реформистского социализма, рассматривающего передачу в собственность или в распоряжение органов местного самоуправления (муниципалитетов) городского транспорта, электростанций, газоснабжения, школ, больниц и т.д. /10/.

Понятие “местное самоуправление” отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основы конституционного строя; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; формы народовластия.

Следовательно, признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений государственной власти, органов государственной власти, субъектов Кыргызской Республики и органов местного самоуправления.

Так как Кыргызстан является аграрной страной, 65% населения которой проживает в сельской местности, имеется лишь 22 города и 29 поселков городского типа, более 40 сельских районов и 444 айыл кенешей территориально управления, (сельских управ), где в основном развивается и сосредоточен весь аграрный сектор экономики. Поэтому для условий Кыргызстана как особой аграрной страны необходимо разграничить, точно обозначить границы и отделить одну от другой концепции муниципального и местного самоуправления.

Такое разграничение производилось, как показывает опыт истории, издавна. Так, «...земская и городская реформы Александра 2, - пишет Н.В.Постовон, - дали толчок развитию местного самоуправления, хотя ростки земского и городского самоуправления встречались и на наиболее ранних этапах исторического развития российской государственности /9/.

Можно заметить, что местное самоуправление - это целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования местной власти.

Однако муниципальное образование необходимо понимать как городское, население или иная населенная территория, статус которых определен законодательно /3/, так как оно обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Уточняя содержание муниципального и местного самоуправления и не отрицая их тождественность, в дальнейшем в обязательном порядке необходимо сделать разграничение между понятиями муниципальное и местное самоуправление.

Таким образом, муниципальное управление считаем необходимым понимать как отдельную деятельность управления городским хозяйством, а местное самоуправление применять при руководстве производственно-социально-коммунальными объектами хозяйств сельских деревень, посредством айыл окмоту (сельских управ).

Муниципальное и местное самоуправление тесно связано такими признаками, что обе системы формируются на основе принципа самоуправления, которое состоит из субъекта управления – органов местного самоуправления и объекта управления – муниципального хозяйства и образования. Главные из которых – собственность коммунального хозяйства и земельная территория.

Они возникают на местном – муниципальном, локально-территориальном уровне. Их отношения носят комплексный характер и связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах локально-местной жизни населения, производственно-экономической, бюджетно-финансовой, коммунально-социально-культурной, охраны общественного порядка и др.

Не разделяя отдельно муниципальное и местное самоуправление в Конституции Кыргызской Республики, в статье 91 и 92 отмечается, что местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения. Управление делами местного значения осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самими населением в установленном законном порядке. Органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении муниципальную собственность /4/.

Учитывая вышеуказанное, мы решили рассматривать управление отдельно как муниципальным городским хозяйством, так и местное самоуправление.

Формирование и развитие местного самоуправления, муниципального права в нашей республике осуществляется с учетом не только отечественного опыта организации местной власти, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта. Особое значение для становления и развития местного самоуправления, его правового регулирования имеет Европейская Хартия о местном самоуправлении. Ее значение для развития местного самоуправления и муниципального права состоит в следующем: в Хартии обобщен лучший европейский опыт, который может быть использован и у нас. Хартия показывает роль местной демократии, местного самоуправления в управлении государством и обществом, которое выступает в качестве одной из основ демократического общества. Развитие местной демократии, местного самоуправления обеспечивают стабильность в обществе, привлечение граждан к решению вопросов их жизнедеятельности. Исследования показали, что Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны для всех стран - членов Совета Европы. Значение этого факта в том, что муниципальное образование получило (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии. В преамбуле Хартии отмечается, что роль государства заключается в решении стратегических задач и установлении контроля за законностью. Так как было известно то, что если государственное регулирование обеспечит успех экономики, повысится благосостояние населения, страна укрепит свои позиции на мировом рынке. В то же время, помимо чисто экономических проблем, государство должно решать социальные и другие глобальные проблемы /2/.

Совершенно верно замечено, что каждое государство хотело бы создать эффективную, динамично развивающую экономику, ориентированную на социальные нужды населения. И непосредственно для этого нужно, естественно, использовать и

активную роль государства, и возможности внешних связей, и эффективное вовлечение природных ресурсов, и стимулы, и многое другое /6/.

Однако в экономической системе, где главенствующую роль играет частный сектор, государственное регулирование приобретает разнообразные формы, вследствие чего, при переходе от планово-административной системы к рыночной экономике, наиболее трудным в преобразовании организационно-экономического механизма является нахождение правильной комбинации государственного регулирования и поднятия инициативы местных органов управления. Можно уверенно утверждать, что пока еще нигде не удалось организовать ее подобающим образом.

Как известно, наряду с англосаксонской, французской системами местного самоуправления в ряде государств действует бывшая советская модель. Принятое местное самоуправление в Кыргызской Республике является инновационно-интегративным, так как имеет сходство как с англосаксонской, французской, так и советской моделями и в то же время обладает некоторыми специфическими чертами, что позволяет высказать мнение о своеобразных «смешанных», «гибридных», формах местного самоуправления, принимаемых в различных регионах республики. В соответствии с реалиями быстротекущих социально-политических и экономических реформ, вызванных отказом от старой централизованной административно-командной системы управления, был принят ряд правовых актов по местному самоуправлению.

Согласно закону вся исполнительная власть передавалась от местных советов вновь образованным госорганом – местным государственным администрациям. Вследствие этого в стране на местном уровне стали действовать сразу два органа – местные кенешы и местные государственные администрации. В результате была создана система местных представительных и исполнительных органов.

Понятие «местное самоуправление» отражает комплексное и многообразное явление, которое, естественно, порождает различные подходы к его исследованию. Таким образом, местное самоуправление можно рассматривать в качестве основы конституционного строя; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; формы народовластия.

Местное самоуправление должно давать возможность:

- самостоятельного решения населением вопросов местного значения (путем референдума, схода, выборов и других форм гражданского волеизъявления);
- утверждения устав местного самоуправления (закрепляющие вопросы организации и структуры органов местного самоуправления муниципального образования);
- прямого волеизъявления граждан (участие в осуществлении местного самоуправления путем участия в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, коллективные обращения в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива).

Вполне можно согласиться с тем, что местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования местной (муниципальной) власти. Ибо местное самоуправление – это не только область гражданской самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень власти, организационная форма осуществления которой определяется населением муниципального образования самостоятельно на основе законодательства.

При этом муниципальные образования, то есть городское, сельское поселение, иная населенная территория, предусмотренная законодательством о местном самоуправлении, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеют необходимые для решения вопросов местного значения муниципальную собственность, местные и выборные органы местного самоуправления /7/.

Научно-теоретические основы и объективная необходимость местного самоуправления подтверждается тем, что центральная власть, какой бы просвещенной и искушенной она ни представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни народа /12/. В то же время централизация придает внешнюю упорядоченность, и для того чтобы достигнуть некоего единообразия проявлений человеческой активности, необходимо привести в движение глубинные силы общества или же резко ускорить его развитие, когда централизованная власть незамедлительно теряет свою силу /11/.

Список литературы

1. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 2000. – С. 23.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении от 15.10.1985. – М., 1986.
3. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. – М., 2002. – С. 14.
4. Конституция Кыргызской Республики. – Б., 2003 . - С. 105.
5. Корнаи Я. Путь к свободной экономике: страстное слово в защиту экономических преобразований. – М., 1990.
6. Купуев П.К., Токтомаматов К.Ш. Переходной период: реалии и перспективы экономического развития КР. – Жалал-Абад, 1996. – С.7.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М. Юрист, 1997. – С. 3.
8. Лапин В.А., Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. - М., 1998.
9. Постовон Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., 1995. - С. 125.
10. Советский энциклопедический словарь. - М. - С. 404.
11. Токвиль А. Демократия в Америке. - М.: Прогресс, 1992. - С.65
12. Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. – М., 1998. - С. 35.