

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И БУДУЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО РАЗВИТИЯ

Макалада Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу маселелери каралып, ошондой эле анын өнүктүрүү багыттары сунушталган.

В статье рассмотрены проблемы усовершенствования местного самоуправления в Кыргызской Республике, также предложены направления его развития.

In article problems of improvement of local government in the Kirghiz Republic are considered, directions of its development also are offered.

Опыт демократического развития Кыргызстана показал, что для стабилизации экономики, развития человеческих ресурсов, преодоления бедности и повышения благосостояния населения необходимо, прежде всего, выработать стройную систему государственного управления, приближенного к народу. В Кыргызстане более 65 % населения проживает в 40 районах и 455 местных управах сельской местности.

Рыночные отношения, переход к экономическим методам руководства и управления предполагает такое построение системы, когда максимум производственных, экономических и управленческих функций оставляется местному самоуправлению, то есть закрепляется за нижестоящей ступенью, что обеспечивает ее самостоятельность, а на центральные органы, то есть вышестоящий уровень, выносятся решение лишь тех задач, которые не могут быть осуществлены нижестоящей системой или реализация которых в централизованном порядке более эффективна по сравнению с децентрализованным.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Кыргызской Республики. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ кыргызстанской системы народовластья.

В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения,

обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского муниципалитета. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление.

Сегодня в нашей республике активно идет процесс становления местного самоуправления. Мы все видим, что за прошедшие годы многое изменилось. Складывается система общественной поддержки муниципальных реформ.

Радикальные общественные преобразования в Кыргызстане последнего десятилетия дали импульс формированию местного самоуправления как принципиально нового социального института. Идея необходимости этого института для устойчивой жизни страны уже начинает усваиваться общественным сознанием.

Нельзя при этом не отметить того, что в сознании граждан Кыргызстана преобладают старые, формировавшиеся десятилетиями стереотипы по вопросам организации властных структур. Жива традиция жесткого централизованного управления, не преодолен синдром отчуждения населения и отдельного человека от публичной власти, не возникло достаточных предпосылок для социальной вовлеченности граждан в проблемы местных сообществ.

Между тем результаты преобразования любых общественных отношений во многом зависят от того, как люди, члены общества осознают суть происходящих перемен и их итоги. Неадекватное понимание сущности местного самоуправления препятствует появлению полноценного статуса местного самоуправления, предполагающего наличие определенных, обеспеченных финансами полномочий, а как следствие – высвобождению потенциала самоорганизации на благо жителям отдельных городов, сел, а значит и государства в целом.

Развитие местного самоуправления в Кыргызстане обусловлено необходимостью создания теоретических основ для разработки и реализации государственной политики по отношению к местному самоуправлению, для формирования муниципального сознания граждан, для повышения организационной культуры государственных и муниципальных служащих и освоения ими инновационных технологий муниципальной политики, содействующей вовлеченности граждан и общественных объединений в дела местных сообществ.

Опыт стран с высоким уровнем жизни свидетельствует о том, что децентрализация управления государством и обществом и создание эффективной системы местного

самоуправления являются необходимым условием обеспечения достойной жизни людей. Это есть и должно быть целью любого уровня власти. Задачи местного самоуправления определяются как проблемами местного значения, так и полномочиями, возлагаемыми на органы местного самоуправления государством.

С начала реформ, происходящих в нашей стране, круг задач местного самоуправления не был четко очерчен. Местная власть работала практически в режиме «тушения пожаров». Решение многих важных проблем было пущено на самотек. Девиз реформ «рынок все отрегулирует» пагубно сказывался на муниципальном хозяйстве и социальной сфере. Разрушение планового хозяйства привело к тому, что прогнозы социально-экономического развития территорий составлялись максимум на год. Осознание необходимости стратегического планирования пришло лишь тогда, когда ресурсы местных сообществ практически истощились.

Местное самоуправление (МСУ), являясь властью, наиболее приближенной к населению, к проблемам территории, на которой проживает население, оказалось наиболее финансово ущемленным в сравнении с другими уровнями власти. Неопределенность и неустойчивость полномочий органов местного самоуправления – главные проблемы сегодняшнего дня. В результате финансовые ресурсы, устанавливаемые местному самоуправлению, не соответствуют тому кругу задач и функций, которые стоят перед ним. В этих условиях говорить об эффективном управлении просто бесполезно. В данный момент реформа МСУ должна быть направлена на четкое определение прав органов МСУ автономного принятия решений. Это включает в себя определение спектра услуг, предоставление которых являются функциями МСУ, и бюджетных полномочий. Это должно быть отражено в законах, предварительно прошедших как можно более широкое обсуждение. Закон должен закреплять:

- определение своих собственных функций как дел местного значения и определение прав по их исполнению;
- исполнение бюджетного законодательства, что включает определение формулы для расчета выравнивающих грантов и определение нормативов отчислений от общегосударственных налогов; расширение предназначения категориальных грантов как просто заработной платы учителям и работникам здравоохранения;
- процедуры делегирования полномочий, по которым государство будет сохранять контроль. Местные органы самоуправления будут исполнять делегированные функции, например, помощь в организации выборов, но здесь необходим механизм оплаты за выполнение этих функций.

Право населения страны на местное самоуправление создает ответственность государства за обеспечение возможности его реализации. Этот подход сохраняет возможности для законотворчества в области местного самоуправления, для поиска путей максимального удовлетворения интересов граждан, создания оптимальных моделей территориальной организации, рационального распределения полномочий и предметов ведения. Развивая местное самоуправление сегодня, чрезвычайно важно предусмотреть и пути его дальнейшей модернизации на новых этапах развития и укрепления кыргызской государственности.

Политическая децентрализация должна быть доведена до конца. Необходимо введение прямых выборов мэров городов областного значения. Также необходимо обеспечить профессионализацию работников органов МСУ, осуществить функциональную реформу, организационные и структурные преобразования, включающие в себя разграничение функций и полномочий между территориальными уровнями управления; устранение параллелизма и дублирования, управления ненужных функций и полномочий местных органов государственного управления и МСУ различного уровня; расширение функций и полномочий представительных и исполнительных органов МСУ в целях создания эффективной, функционально сбалансированной системы органов МСУ и государственного управления.

Органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономическую основу деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения.

Одна из самых острых проблем – несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Экономическая и финансовая база большинства муниципалитетов недостаточна для осуществления функций местного самоуправления.

Эффективное использование местных финансовых ресурсов обуславливает внедрение модели составления местного бюджета на программной основе, которая позволяет органам МСУ распределять средства согласно целям их приоритетных программ. Местный бюджет органов МСУ, составленный в формате «Программного бюджета», должен планироваться на долгосрочную перспективу: процесс определения роли, целей и задач каждого учреждения и организации должен управляться руководством этих учреждений и организаций и органами МСУ. Таким образом, внедрение метода

составления и исполнения местного бюджета на программной основе облегчит оценку исполнения и улучшит прозрачность расходования средств.

С учетом этого политика государственных расходов должна строиться на принципе полноты обеспечения и доступности основных услуг для всех граждан с учетом поддержания в целом макроэкономического равновесия и с определенным экономическим ростом.

Низкий уровень квалификации муниципальных служащих также не является неустранимым ограничением. Поступление на муниципальную службу, как и регулярная аттестация муниципальных служащих, должны быть не менее жесткими, чем при поступлении в престижный вуз. Это может многим не понравиться, но иного выхода нет. Когда нет грамотных и добросовестных управленцев, никакие законы не помогут. При этом муниципальные служащие должны получать зарплату на уровне управляющего звена крупных предприятий и размер ее должен существенным образом зависеть от квалификации и качества работы (а не только от положения на служебной лестнице). В этой ситуации должна заработать нормативная база муниципальной службы.

Разделение органов местного самоуправления на представительные и исполнительные уже несет в себе элементы саморегулирования. Однако механизмы ответственности за неисполнение своих функций органами местного самоуправления проработаны слабо. Выборные лица и выборные органы местного самоуправления должны нести ответственность перед населением и государством не только за исполнение закона, но и за результаты своей работы.

Большинство людей так и не знают, что такое местное самоуправление. Люди не понимают, что от того, кого они выберут в депутаты местного представительного органа власти, зависит качество их жизни. Необходима серьезная просветительская работа, активное использование для этого СМИ, в особенности электронных, и работа эта должна вестись на государственном уровне. Информирование населения о деятельности органов местного самоуправления должно быть поставлено на законодательную основу и регламентироваться на национальном уровне.

Эффективный контроль невозможен без полной и достоверной информации, причем в современных условиях работа с информацией требует использования современных информационных технологий. Информирование органов местной власти является одной из ключевых проблем местного самоуправления. Сегодня информирование органов местной власти осуществляется крайне неравномерно. Без этого невозможен ни эффективный контроль, ни эффективное управление.

Необходимо создавать эффективную систему социальной мобилизации и превентивного развития, которая позволит достичь активного участия населения в делах местных сообществ, жители сел и поселков будут организованы в самоуправляющиеся общинные организации и ассоциации, другие институты с активным использованием собственных и привлеченных ресурсов. Устойчивые общинные, финансово-экономические организации, фирмы, компании и другие самоуправляющиеся институты помогут органам МСУ повышать человеческий потенциал, улучшить жизнь населения, будут способствовать социально-экономическому развитию сел, поселков и городов при партнерстве органов государственной власти.

В селах и поселках республики необходимо широко распространить накопленный уникальный опыт проведения социальной мобилизации, формирования местных фондов развития. Следует всемерно развивать систему микрофинансирования и микрокредитования населения. В последующем на базе кредитных союзов, фондов местного развития и других финансово-кредитных учреждений необходимо создавать муниципальные банки в селах и городах.

Хотелось бы особо выделить, что государственным органам и органам местного самоуправления необходимо больше уделить внимания развитию общинных организаций.

Одним из стратегических направлений совершенствования государственного управления является его децентрализация. Основная идея заключается в повышении ответственности и инициативы местных органов власти.

Нужны преобразования в судебной-правовой и правоохранительной системах. Основной вектор реформ должен быть направлен на обеспечение «гарантии защиты прав человека и собственности и, главным образом, на обеспечение верховенства закона».

Местное самоуправление в силу того, что оно наиболее близко к проблемам населения, способно решать проблемы людей эффективней, чем любой другой уровень власти. Местное самоуправление является важнейшим звеном единой системы публичной власти, оно дополняет и укрепляет государственную власть. Поэтому необходимо способствовать развитию местного самоуправления в Кыргызстане, укрепив его финансово и организационно, одновременно усилив контроль над деятельностью органов местного самоуправления. От успешного решения проблем становления местного самоуправления как социального института зависят перспективы движения Кыргызстана к правовому государству и гражданскому обществу. Местное самоуправление надо развивать и укреплять – другого выхода нет.

В ближайшие годы мы должны добиться главных целей предстоящей реформы. Цель этих преобразований – формирование в стране в ближайшие годы эффективного

государства с добросовестным управлением и нового качества демократии, адекватного новой кыргызской государственности. Надо обратить потенциал реформ на решение конкретных социальных проблем, улучшение социального самочувствия и просто рост благосостояния людей. Через механизмы социальной мобилизации, через свободу экономической деятельности и эффективную инфраструктуру поддержки народной экономики жизни мы должны преодолеть в основном бедность и встать на путь устойчивого роста и достатка.

Список литературы

1. Разработка стратегий развития местных сообществ /Мурзаев С.К., Тарбинский О.С., Узакбаев К.Э. – Бишкек, 2005.
2. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике /Карашев А.А., Тарбинский О.С., Шадыбеков К.Б. – Бишкек, 2004.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.
4. Расширение возможностей страны. – Бишкек, 2003. -303 с.
5. Сборник нормативно-правовых актов по местному самоуправлению. – Бишкек, 2002. – 80 с.
6. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – 301 с.
7. Устав местного сообщества г. Бишкек. –Бишкек, 2003.
8. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – 160 с.
9. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М., 2003. – 320 с.