

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

У.С. Суеркулов

Рассмотрены существенные изменения, происходящие в органах местного самоуправления, а также факторы, влияющие на стабильность этой системы, в результате проводимых административных преобразований и реформ.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные преобразования; административно-территориальная реформа.

В соответствии с законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” на территории страны была проведена масштабная трансформация с целью организации управленческой деятельности.

Порой приходится слышать, что в нашей стране рано строить свободное общество. Свобода граждан без определенного самоограничения, без законопослушания, по мнению многих, привела к росту преступности и правонарушений.

Немаловажным фактором при построении нового общества являются смена политических ориентиров, направленных на укрепление исполнительной власти, формирование строго централизованных исполнительных органов на фоне проводимой реформы местного самоуправления.

Основной целью преобразования организационной структуры управления является формирование условий для обеспечения стабильности и устойчивого социально-экономического разви-

тия муниципального образования, эффективной реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

На наш взгляд, предыдущие изменения муниципального законодательства привели к отмене одного из базовых прав граждан в сфере местного самоуправления – права решающего голоса при проведении территориальных преобразований. Вместо выражения воли населения путем голосования либо схода согласие на объединение поселений может быть дано их представительными органами.

По нашему мнению, данный подход не позволит существенно повысить эффективность муниципального управления, но с высокой степенью вероятности приведет к злоупотреблениям, непродуманным решениям и усилению недоверия населения к власти.

“Что касается административно-территориальной реформы в части местного самоуправления и заявленных прежней властью масштабных преобразований, то в 2008 г. были упразднены 13 сельских и поселковых муниципалитетов, которые структурно и территориально входили в составы городов. На базе упраздненных органов местного самоуправления в этих населенных пунктах были созданы территориальные структуры, и стали их возглавлять старосты села или поселка”¹.

Проведение территориальных преобразований, подрывающих стимулы к самоорганизации населения, усиливающих апатию и недоверие к власти неизбежно будет иметь долгосрочные негативные последствия. Тем не менее, при принятии рассматриваемого проекта Конституции данные аргументы не были учтены. Более того, столь принципиальное для местного самоуправления решение принято вообще без какого-либо обсуждения с муниципальным и экспертным сообществом, без серьезного анализа возможных последствий. Эта позиция разделяется многими экспертами в сфере местного самоуправления.

Конституция Кыргызской Республики предусматривает изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Подобный шаг допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий и через представительные органы государственной власти. Однозначной позиции по этому вопросу быть не может. Однако многие эксперты отстаивают позицию, что наиболее адекватной формой

учета мнения населения в данной сфере является референдум².

Инициаторами преобразования муниципальных организационных структур могут быть население, органы местного самоуправления, органы государственной власти Кыргызской Республики. Для учета мнения населения при изменениях границ и преобразованиях муниципальных образований предусмотрено проведение голосования населения в случаях: изменения границ муниципальных районов, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в них поселений и/или населенных пунктов к территориям других муниципальных районов; изменения границ поселений, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений; разделения поселений, влекущего образование двух и более поселений; изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса. В данном случае голосование проводится отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение³.

В иных случаях для осуществления изменений достаточно согласия соответствующих представительных органов местного самоуправления.

История развития местного самоуправления нашей республики подошла к реализации принципов местного народовластия. Его основные этапы – внедрение принципов открытости и прозрачности действий местных органов власти посредством прямых выборов глав местного самоуправления, повышение законности на местах путем введения института губернаторства, перевод городов районного и областного значения на местное самоуправление, образование двух ассоциаций городов, сел и поселков⁴. К примеру, в декабре 2009 года на сессиях депутатов местных кенешей прошли выборы глав 238 муниципалитетов, в том числе по Баткенской области – 11, Ошской – 55, Джалал-Абадской – 47, Таласской – 21, Нарынской – 28, Иссык-Кульской – 34 и Чуйской – 42. По качественному составу из 238 избранных глав повторно получили доверие депутатов местных кенешей – 109, или 45,8% от

² Конституционный закон от 23 октября 2007 года № 159 “О референдуме Кыргызской Республики”.

³ Там же.

⁴ Асанакунуов Б. Предстоит масштабная реформа местных органов власти // <http://www.citykr.kg>

¹ Асанакунуов Б. Предстоит масштабная реформа местных органов власти // <http://www.citykr.kg>

их общего числа. Впервые избрано 129 глав, или 54,%. Среди избранных глав мужчин – 221 (92,8 %), женщин – 17 (7,2 %). Все вновь избранные и переизбранные главы имеют высшее образование, в том числе: техническое образование – 73 человека (30,6 %); сельскохозяйственное – 36 (15,1 %); юридическое – 19 (7,9 %); в сфере гуманитарных и общественных наук – 110 (46,2 %)¹.

“Реформа административно-территориального устройства – одна из наиболее существенных проблем, стоящих перед государством в среднесрочной перспективе, так как именно от этого зависит количество уровней управления по вертикали и горизонтали. Существующая четырехуровневая система административно-территориального устройства (республика, область, район и города, села, поселки), оставшаяся в наследство от советского командно-административного строя, начала не соответствовать развивающимся демократическим процессам и рыночным отношениям”².

Однако многие меры, принимаемые в рамках муниципальной реформы, создали иллюзию решения проблем, которые в большинстве случаев привели скорее к существенным негативным, чем к значимым позитивным последствиям. Попробуем объяснить, почему.

С одной стороны, как только этот процесс станет практически бесконтрольным, политические факторы вполне могут начать доминировать, и укрупнение будет проводиться, в первую очередь, для борьбы с “неудобными” руководителями муниципалитетов, а не для решения проблем самоуправления. “Так, в ходе апрельской революции из 25 выборных мэров городов республики свои должности потеряли 22 руководителя исполнительных органов МСУ городов, которые по сей день исполняют обязанности мэров городов. Аналогичные действия имели место и в марте 2005 года”³.

С другой стороны, когда объединение проводится “сверху”, без участия местного населения, могут оказаться неучтенными те локальные

особенности, которые способны свести эффект от объединения к минимуму либо вообще привести к дополнительным расходам. Во всяком случае, в практике укрупнения поселений подобные случаи уже встречались.

Кроме этого, сами ожидания совершенствования структуры в результате укрупнения поселений сильно преувеличены. Причина неэффективной работы укрупненных органов местного самоуправления не в системе муниципальных образований как таковой, а в сложившейся системе расселения.

Нынешняя система территориального управления республики характеризуется громоздкостью, неэффективностью, что проявляется в наличии дублирующих звеньев, особенно на областном и районном уровнях, отсутствии четкого разграничения компетенции каждого уровня управления, преобладания командных функций, где каждое вышестоящее звено занимается в большей степени контролем нижестоящих, нежели выполнением возложенных на данный орган функций.

В последнее время более эффективное территориальное устройство стало одним из вопросов, привлекающих к себе все больше внимания. Речь идет об уменьшении количества сельских муниципалитетов с относительно небольшим населением, т.е. об объединении отдельных айылных округов. При этом конкретные предложения, какие муниципалитеты подлежат объединению, пока нет.

Аргументы сторонников этой меры достаточно сильны: чем меньше айылный округ, тем больше доля его расходов на содержание своего аппарата, а коэффициент полезного действия намного меньше, чем у более крупного соседа. Маленький муниципалитет, как правило, дотационный. Он не имеет рычагов для стимулирования социально-экономического развития, ограничен и его человеческий потенциал. Для сравнения, “... в Энильчекском АО проживает 410 человек, а в Нариманском – 38400. При этом у них одинаковый набор функций и полномочий, до недавнего времени даже количество сотрудников было примерно одинаковым – 9 и 16 соответственно. Нариманский АО в несколько раз богаче, что дает ему возможность не зависеть от внешних условий и решать свои проблемы более эффективно. Эти факты дают основание полагать, что большой муниципалитет – эффективнее, и для повышения эффективности управления небольшие по численности айыл окмоту необходимо

¹ В 226 айылных округах, 5 городах, 7 поселках состоялись выборы глав муниципалитетов // Муниципальный вестник. 2009. № 4. С. 8.

² Национальная Стратегия “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381.

³ Асанакунунов Б. предлагает городским кенешам задуматься о введении должности сити-менеджеров // <http://www.akipress.org/kg/news:351961>

укрупнять”¹. Кроме того, укрупнение муниципальных единиц наблюдается в последние годы во всем мире. Однако не все так просто.

Жизненно необходимо определить суть проблемы. Малое количество жителей муниципалитета само по себе проблемой не является. Города, села, поселки различны по величине, но все они имеют право на существование. Проблема заключается в относительной нерациональности расходов на содержание аппарата органов управления таких муниципалитетов при недостаточном качестве и объеме оказываемых ими населению услуг. Давайте проанализируем предпосылки этой нерациональности.

Как видно, неэффективность является следствием не малочисленности айыльного округа. Она больше зависит от внешних факторов, и проблему можно решить более простым и менее болезненным способом, чем обязательное объединение административно-территориальных единиц. Первое и самое главное – надо понять, все, за что отвечает орган местного самоуправления, он должен делать напрямую, своими силами и в пределах своих границ.

Даже сами разработчики отметили в Национальной Стратегии “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года” что “эта проблема в будущем может стать одной из самых сложных и спорных в деле дальнейшего совершенствования системы государственного управления территориями. В этой связи в рамках данной Стратегии предстоит решить вопрос перехода с четырехуровневого административно-территориального устройства государства на трехуровневое. При этом целесообразно проведение пилотных проектов на уровне отдельных районов, результаты которых помогут определить возможные практические направления будущих административно-территориальных преобразований. Данная концепция и итоги проведенных пилотных проектов лягут в основу проекта соответствующего документа, направленного на урегулирование административно-территориального устройства Кыргызской Республики”².

¹ Муниципальная контрреформа в России: наступление продолжается // Муниципальный вестник. 2009. № 4. С. 51.

² Национальная Стратегия “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381.

На наш взгляд, при решении проблем местного значения власти должны ориентироваться на максимализацию коэффициента полезного действия предназначенных для этого средств. Территория, при охвате которой услуга обеспечивает оптимальное соотношение затрат и результатов, может быть разной в зависимости от характера услуги, географических особенностей и ряда других условий. За рубежом вопросы определения нуждающихся в социальной помощи часто делегируются местным общественным организациям, и они делают это бесплатно. В числе приоритетных направлений реформы выдвигается реформа системы административно-территориального устройства с оптимальным сочетанием роли централизованного государственного управления и децентрализованного местного самоуправления.

Конечно, когда в укрупнении существуют еще и иные предпосылки, связанные с безопасностью государственной границы, сохранением мира и стабильностью и т.д., то есть, когда объединение основано и на других соображениях, это допустимо и в исторической перспективе естественно. К примеру, образование Баткенской области и города Баткена после террористических актов, совершенных путем вооруженного вторжения, захвата заложников, которые наблюдались в 1999–2000 гг.

Реформа предполагает взвешенный подход, обеспечение преемственности власти, недопущение ослабления управляемости территориями, потери задач и функций при реорганизации структур управления. Следует также учесть, что нынешние административные границы регионов исторически сложились десятки лет назад, основаны на идентичности традиций и уклада жизни местных сообществ. Нельзя также забывать и о том, что реформа затронет судьбу нескольких десятков или сотен государственных служащих областного звена, поэтому следует одновременно реализовать и программу социальной адаптации этих работников. Для переобучения высвобождаемых государственных служащих и выплаты им компенсации необходимо предусмотреть выделение средств из государственного бюджета.

При таких обстоятельствах адекватно приходит мысль о том, что лишение населения права решающего голоса при проведении территориальных преобразований может послужить инструментом к муниципальным контрреформам. Отметим, что необходимо включить данную норму в законодательство Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления и местной государственной администрации, которое определит порядок объединения поселений.